

Cote du document: EC 2019/104/W.P.6
Point de l'ordre du jour: 7
Date: 19 février 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

République de Madagascar
**Projet d'appui au développement du Menabe
et du Melaky**
Évaluation de la performance du projet

Note aux membres du Comité de l'évaluation

Responsables:

Questions techniques:

Oscar Garcia
Directeur du Bureau indépendant
de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni
Directeur adjoint
téléphone: +39 06 5459 2361
courriel: f.felloni@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Cheffe de l'Unité
des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Comité de l'évaluation — Cent quatrième session
Rome, 28 mars 2019

Pour: **Examen**

Table des matières

Résumé	ii
Réponse de la direction du FIDA	viii
Appendice	
I. Rapport principal	1

Résumé

A. Contexte

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a réalisé une évaluation de la performance du Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky (AD2M) à Madagascar afin: i) d'évaluer les résultats du projet; ii) de présenter des constatations et des recommandations concernant la conception et l'exécution des opérations actuelles et futures dans le pays.
2. Cette évaluation s'est appuyée sur une étude sur dossier des données et des documents disponibles relatifs au projet, ainsi que sur une mission sur place qui s'est déroulée du 24 septembre au 6 octobre 2017. Elle reposait sur une théorie du changement visant à étudier les liens entre les composantes du projet, les produits, les résultats à court terme et les objectifs généraux du projet. La théorie du changement a été remaniée par IOE et validée à la suite de discussions avec les parties prenantes du projet.
3. Les données ont été recueillies au moyen d'une étude sur dossier, d'entretiens avec les parties prenantes et les informateurs clés (anciens membres du personnel du projet, partenaires d'exécution du projet, institutions financières, prestataires de services et personnel du FIDA), et de discussions de groupe avec les bénéficiaires du projet et leurs organisations. L'évaluation du programme de pays réalisée en 2012 par IOE et publiée en 2013 a été une source d'informations précieuse. La mission d'évaluation s'étant rendue sur le terrain, là où était mené le projet AD2M, il a été possible de mesurer les progrès accomplis depuis la visite.
4. Les résultats du projet sont bien documentés: l'équipe d'AD2M a mené deux phases d'enquête dans le cadre du Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) du FIDA: une enquête de référence en 2011 et une enquête de suivi en 2015. L'équipe a également commandé une évaluation de l'impact ad hoc, qui a été menée à bien en 2016. En outre, la Division recherche et évaluation de l'impact (RIA) du FIDA a commandé une autre évaluation de l'impact en 2017.

B. Le projet

5. Les principaux objectifs du projet étaient d'améliorer l'accès des populations rurales pauvres aux ressources en terre et en eau, d'optimiser leur production agricole et d'accroître durablement leurs revenus, ainsi que de freiner leur exode vers les villes. Le projet comprenait trois composantes: i) appui à la gouvernance locale et à la sécurisation foncière; ii) appui à la mise en valeur durable de l'agriculture; iii) gestion du projet et suivi-évaluation.
6. Le projet ciblait dix-neuf communes rurales situées dans les quatre districts de Mahabo, Miandrivazo, Belo-sur-Tsiribihina et Antsalova dans les régions du Menabe et du Melaky, dans l'ouest de Madagascar. Au moment de la conception du projet, les taux de pauvreté étaient respectivement de 65% et 66% dans les régions du Melaky et du Menabe, sur la base du seuil national de pauvreté. Le projet visait 16 000 ménages, soit 40% de l'ensemble des ménages ruraux de la zone cible.
7. En avril 2006, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé un prêt d'un montant total de 13,13 millions d'USD et un don de 365 000 USD dans le cadre du projet AD2M. Un prêt supplémentaire de 5,17 millions d'USD a été approuvé en 2012. Le projet s'est achevé en 2015, soit un an après la date prévue, avec un taux de décaissement de 99,8%. En 2015, le FIDA a approuvé la deuxième phase du projet AD2M (AD2M-II). La mise en œuvre du projet AD2M a été entravée par une crise politique qui a provoqué plusieurs changements de gouvernement entre mars 2009 et janvier 2014. Compte

tenu de la situation, plusieurs donateurs se sont retirés du pays, tandis que le FIDA a maintenu son appui.

C. Principales constatations de l'évaluation

8. Pertinence. Un des éléments les plus importants de la conception du projet était la combinaison des enjeux de sécurité foncière et de développement agricole (notamment par le biais de la petite irrigation), et l'amélioration de l'intégration aux marchés et aux filières. Le projet visait ainsi à appuyer, dans les deux régions d'intervention, les mesures adoptées par le Gouvernement après 2004 pour remanier l'administration chargée de délivrer les titres fonciers.
9. La conception du projet cadrerait avec les politiques et les stratégies pertinentes en matière de développement rural, et notamment avec le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, publié en 2003 et révisé en 2005. La Politique nationale de développement des bassins versants et des périmètres irrigués n'a été approuvée qu'en juillet 2006 (après la phase de conception du projet), mais celui-ci s'inscrivait manifestement dans le droit fil de l'objectif de cette politique, à savoir "l'amélioration durable des conditions de vie [...] des populations rurales dans les bassins versants intégrant les périmètres irrigués, ainsi qu'une meilleure valorisation et préservation des ressources naturelles".
10. La stratégie de ciblage différenciée du projet visait des groupes de bénéficiaires pauvres et très pauvres, notamment: les agriculteurs agropastoraux des basses terres irriguées n'exploitant pas plus de deux hectares; les petits agriculteurs sur des terres non irriguées dans des zones montagneuses où les sols sont dégradés; les ouvriers agricoles sans terre et sans bétail; les pêcheurs pauvres. Sans que soit perdue de vue la question de la pauvreté, certaines adaptations ont dû être apportées lorsque la population cible est passée de 16 000 à 26 000 ménages une fois que des ressources supplémentaires ont été approuvées.
11. Au cours de la phase de mise en œuvre, le concept de pôle de développement a été introduit. Ce terme désigne une zone géographique bien définie sur laquelle un projet donné concentre ses investissements (par exemple la production agricole et les infrastructures).
12. En dépit de ses nombreux atouts, la conception du projet n'a pas pris en compte les besoins en services d'assainissement et en eau potable, pourtant très demandés par la population locale compte tenu des mauvaises conditions d'hygiène dans la région. Les mauvaises conditions sanitaires nuisaient à la santé, à la nutrition des enfants et à la productivité au travail. Le projet avait été conçu autour d'un nombre restreint d'interventions, mais il aurait été bénéfique de s'attaquer aux problèmes liés à l'eau et à l'assainissement afin de renforcer le caractère durable de la mise en œuvre. Dans l'ensemble, la pertinence du projet a été jugée plutôt satisfaisante.
13. L'efficacité a été jugée satisfaisante. Le nombre de titres fonciers délivrés dans le cadre du projet AD2M a été plus faible que prévu (8 840 certificats sur environ 6 000 hectares, au lieu de 17 450 certificats). Néanmoins, la composante "enregistrement foncier" peut être considérée comme efficace. En effet, pendant la période de mise en œuvre, les bureaux de certification foncière appuyés par le projet ont produit 2,7 fois plus de certificats que la moyenne nationale.
14. S'agissant de la composante "développement agricole", le projet a dépassé ses objectifs concernant la superficie des terres ayant bénéficié d'améliorations hydroagricoles (5 588 hectares, contre un objectif initial de 3 000 hectares). On estime que 70% des bénéficiaires appartenaient à des

ménages auparavant sans terre, et que nombre d'entre eux se sont vu octroyer des titres fonciers dans le cadre du projet. Ces améliorations hydroagricoles ont entraîné une intensification des cultures, comme en témoignent la réalisation d'une deuxième campagne de culture du riz, et la mise en place d'un cycle de culture des légumes entre les deux campagnes rizicoles.

15. Sur 60% des surfaces cultivées, les agriculteurs ont adopté le système dit de riziculture intensive, à savoir un ensemble de techniques de gestion permettant d'accroître la production rizicole sans recours à des semences améliorées ni recours accru aux engrais. Ce système s'appuie sur des mesures plus efficaces de maîtrise de l'eau et sur des pratiques culturales plus intensives. Les rendements ont augmenté comme suit: i) la production de riz irrigué est passée de 1,5 à 4,5 tonnes par hectare; ii) la production de haricots est passée de 1,1 à 1,7 tonne par hectare; iii) la production d'oignons est passée de 15 à 25 tonnes par hectare.
16. Efficience. Au cours des premières années de la mise en œuvre, le projet a connu des retards en raison du manque de personnel et de problèmes d'organisation. Cependant, grâce à l'octroi d'une prolongation d'un an, l'équipe chargée de l'exécution a pu mener à bien ses opérations avec un taux de décaissement très élevé. Le nombre de ménages bénéficiaires a également été supérieur aux prévisions initiales (26 000 au lieu de 16 000). C'est pourquoi le taux de rentabilité interne a été jugé légèrement plus élevé à l'achèvement du projet AD2M qu'à sa conception (29,2%, contre 26,7%). Le coût par bénéficiaire a été estimé à 190 USD à l'achèvement du projet, soit moins de la moitié des 390 USD qui avaient été prévus au stade de la conception. L'efficience a été jugée satisfaisante.
17. Impact. D'après les enquêtes de référence et d'impact du projet, les revenus des ménages soutenus par le projet AD2M ont connu, entre 2009 et 2015, une augmentation oscillant entre 54% et 118% selon la région où vivaient les ménages et le type de cultures. Cette augmentation des revenus peut également expliquer la croissance des dépenses de consommation et d'éducation des ménages qui a été constatée dans le cadre de l'évaluation de l'impact de RIA.
18. Toutes les données disponibles indiquent que les ménages ont un meilleur accès à des aliments pour leur consommation propre et qu'ils sont mieux à même de gérer les risques de pénurie alimentaire grâce à leur production et à leurs stocks. Pourtant, les données sur la malnutrition infantile chronique montrent que les taux de retard de croissance n'ont connu aucune baisse significative. Ce constat s'explique probablement par l'insalubrité et les mauvaises conditions d'hygiène dans la zone du projet, qui ont probablement réduit les effets d'une meilleure alimentation. Il vient également confirmer l'observation selon laquelle l'assainissement et l'eau potable auraient constitué des domaines d'intervention majeurs.
19. Le projet a contribué à renforcer l'aptitude des collectivités rurales à établir des plans de développement local et à gérer la délivrance des titres fonciers. Il a aussi consolidé les capacités de gestion des associations d'usagers de l'eau. Pourtant, plusieurs membres de ces associations ont regretté que l'équipe du projet ait peu communiqué sur certains aspects liés au développement des périmètres d'irrigation, et ils ont noté que la qualité des infrastructures d'irrigation était médiocre. Dans l'ensemble, l'impact a été jugé plutôt satisfaisant.
20. La durabilité des avantages a été jugée plutôt satisfaisante. Plusieurs facteurs y ont contribué: i) la rentabilité découlant de la culture de plusieurs produits agricoles soutenus par le projet; ii) la mise en place de pôles de production,

qui a incité les acteurs du secteur privé à commercialiser les produits agricoles; iii) le renforcement du capital humain (par une alphabétisation accrue) et du capital social, dont les associations d'usagers de l'eau et d'autres organisations locales.

21. Il est évident que, sans le maintien de l'aide financière et technique, il serait difficile de conserver une grande partie des avantages du projet. À titre d'exemple, les bureaux d'enregistrement foncier risqueraient de réduire considérablement leurs activités. Bien que les associations d'usagers de l'eau soient aujourd'hui mieux organisées que par le passé, elles ne sont toujours pas en mesure de mobiliser les ressources financières nécessaires pour entretenir les systèmes d'irrigation. En outre, les graves problèmes d'insécurité observés dans la zone du projet et les cas répétés de vol de bétail entraînent une pénurie des animaux de trait dans le secteur agricole et une baisse de la quantité de fumier disponible. Il en résulte une démoralisation chez les agriculteurs locaux.
22. L'innovation a été jugée très satisfaisante. Le projet AD2M a tout d'abord promu l'adoption, dans les fermes-écoles, d'une approche simplifiée qui était relativement nouvelle dans le pays. Cette approche a consisté, d'une part, à dispenser une formation technique aux principaux agriculteurs et, d'autre part, à les sélectionner et à les former en tant que "personnalités influentes", ce qui a simplifié les conditions de qualification des formateurs dans les fermes-écoles. Le recours à des personnalités influentes a permis d'accélérer la diffusion des innovations, à l'instar du système de riziculture intensive (SRI).
23. Mise en place par un missionnaire à Madagascar en 1980, la technique du SRI ne s'était guère répandue parmi les agriculteurs du pays. Le projet AD2M a montré que le SRI permettait de rationaliser l'utilisation des semences et de l'eau et qu'il facilitait le désherbage. Dans les régions rizicoles bénéficiant de systèmes simples de maîtrise de l'eau d'irrigation, le taux d'adoption du SRI chez les agriculteurs a été estimé à plus de 60%. En plus du SRI, le projet a contribué à diffuser un autre ensemble de techniques améliorées pour la culture du riz dans des zones où il était trop coûteux d'appliquer les techniques de maîtrise permanente de l'eau. Les agriculteurs ont ainsi gagné 450 hectares de terres de culture irriguées en construisant manuellement des fossés de dérivation d'eau temporaires. Cette solution s'avère efficace dans les zones à faible pente où le niveau de l'eau diminue à la fin de la saison des pluies. Le projet a également favorisé l'introduction de nouvelles cultures (oignons et haricots mouchetés, rouge et blanc) dans la zone du projet.
24. Le projet AD2M a par ailleurs expérimenté le concept de vaccinateur du village, titre attribué à un membre du village bénéficiant d'une formation en inoculation des vaccins et en santé animale de base. Bien que ce modèle puisse contribuer à réduire le coût des soins vétérinaires, il doit faire l'objet d'un accord formel avec les services vétérinaires locaux pour fonctionner de manière optimale. Enfin, le projet AD2M a mis en avant le concept de pôle de production, qui désigne une zone définie dans laquelle plusieurs cultures sélectionnées font l'objet d'un soutien, de la production à la commercialisation. Cette concentration géographique a empêché la dispersion de l'intervention.
25. La reproduction à plus grande échelle a été jugée plutôt satisfaisante. Le projet a stimulé les innovations et encouragé le débat avec des organismes de développement dont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Agence japonaise de coopération internationale, afin de les inciter à participer à certaines initiatives. Cependant, il n'a pas atteint l'échelle

nécessaire pour produire des effets majeurs sur d'autres projets financés par l'État et d'autres donateurs.

26. Égalité des sexes et autonomisation des femmes. Les femmes ont toujours été victimes de discrimination dans la zone d'intervention du projet. À l'achèvement du projet, elles représentaient 34% des bénéficiaires du projet, voire plus de la moitié des clients pour certaines activités de finance rurale. Si elles affichaient des taux de participation négligeables avant le début du projet, elles ont fini par constituer entre 14 et 27% des membres de la direction et des comités de crédit dans les banques et coopératives de crédit locales. Ces chiffres peuvent sembler modestes, mais ils marquent une amélioration notable par rapport aux niveaux de référence. Par ailleurs, plusieurs signes témoignent d'une certaine redistribution de la charge de travail dans les ménages, les hommes assumant de plus en plus des tâches agricoles lourdes et fastidieuses telles que le désherbage et le repiquage. Dans l'ensemble, la performance en matière d'égalité des sexes a été jugée satisfaisante.
27. Les travaux du projet relatifs à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles ont été jugés plutôt satisfaisants. Plusieurs activités ont été menées pour réduire le risque d'envasement, gérer la fertilité des sols et réduire les émissions de CO₂. Néanmoins, aucune activité de protection des bassins versants n'a été entreprise. En ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, selon plusieurs études, l'agriculture à Madagascar sera extrêmement vulnérable face à la hausse des températures moyennes. Dans la zone du projet, les agriculteurs ont déjà constaté une irrégularité croissante des précipitations. Dans ce contexte, le projet a favorisé l'adoption de techniques d'amélioration de la gestion de l'eau et l'introduction de variétés de cultures plus résistantes à la sécheresse et présentant une croissance plus rapide. L'adoption du SRI pourrait, elle aussi, permettre de réduire les émissions de méthane et d'oxyde nitreux. Malgré l'ampleur des défis climatiques, l'adaptation a été jugée satisfaisante, car le projet (approuvé en 2006, soit bien avant l'adoption en 2010 de la Stratégie du FIDA concernant le changement climatique) a été l'un des premiers à mettre en avant des pratiques exemplaires de résilience face aux changements climatiques.

D. Conclusions

28. Le projet AD2M reposait sur une conception pertinente, cohérente et ciblée qui a été adaptée pendant la mise en œuvre, en réaction à l'apparition de nouvelles difficultés. Il cadrait avec les politiques nationales en matière de sécurité foncière et combinait judicieusement les questions de gestion des titres fonciers et de développement agricole. Le projet a atteint la grande majorité de ses objectifs, en particulier grâce à l'intensification agricole et de l'amélioration des rendements. Il a promu un large éventail d'innovations dont l'adoption de techniques de production plus efficaces, de nouvelles cultures et variétés ainsi que d'approches visant à faciliter la mise en place de filières de produits de base.
29. Les effets du projet sur la pauvreté rurale sont relativement bien documentés. La productivité agricole s'est accrue, les revenus et les avoirs des ménages ont augmenté, et le capital humain et social s'est développé. Le programme d'action du projet en faveur de l'adaptation aux changements climatiques a commencé bien avant l'adoption de la stratégie du FIDA en la matière. C'est sur la nutrition que les effets du projet ont été les moins importants, comme en témoignent les indicateurs anthropométriques des enfants. Cela s'explique peut-être par le fait que les problèmes d'hygiène et d'accès à l'eau et aux services d'assainissement n'ont pas été traités.

30. En dépit des mesures positives adoptées, la contribution du projet au bien-être des ménages et aux innovations agricoles est exposée aux risques suivants: les menaces institutionnelles, la détérioration de la sécurité dans les zones rurales, qui se caractérise par une incidence croissante des vols de bétail et des cas de banditisme, et les risques liés aux changements climatiques.

E. Recommandations

31. **Recommandation 1. Concevoir des projets axés sur un nombre restreint de thèmes en synergie.** Cette recommandation, qui s'applique à un grand nombre de projets financés par le FIDA, vise à éviter l'inclusion d'un trop grand nombre de composantes difficiles à gérer. Le fait de mener sciemment des initiatives cohérentes et bien définies peut accroître l'efficacité des interventions en faveur du développement.
32. **Recommandation 2. Combiner sécurisation foncière et développement agricole.** Dans les pays où ont été adoptés des programmes de réforme du régime foncier, il est recommandé d'étudier les synergies possibles entre le régime foncier et le développement agricole, notamment parce que la sécurisation foncière favorise les investissements dans l'agriculture et, par voie de conséquence, le développement.
33. **Recommandation 3. Planifier plus systématiquement les possibilités de reproduction à plus grande échelle dès la phase de conception du projet.** Alors que deux projets financés par le FIDA sont en cours d'exécution à Madagascar dans une optique de reproduction à plus grande échelle (le projet AD2M-II et le Programme de soutien aux pôles de microentreprises rurales et aux économies régionales [PROSPERER]), cette recommandation s'applique aux divers contextes dans lesquels le FIDA intervient. Lorsqu'il examine de nouvelles possibilités de financement, le FIDA devrait mettre en balance l'éventualité d'établir un tout nouveau projet dans un contexte différent et celle consistant à appuyer la reproduction à plus grande échelle d'un projet existant en collaboration avec d'autres partenaires. Cette dernière option présente l'avantage de réduire les coûts de transaction.
34. **Recommandation 4. Prévoir, dans le projet AD2M-II, des activités en faveur de la salubrité et de l'assainissement de l'environnement.** L'un des indicateurs de rendement du projet AD2M-II est la réduction de la malnutrition chronique chez les enfants de moins de 5 ans. Comme le soulignent les études internationales menées sur le sujet, l'amélioration de l'hygiène et l'élimination de toute forme de contamination de l'eau et des aliments sont plus efficaces que le simple accroissement des rations alimentaires.

Réponse de la direction du FIDA

1. La direction se félicite de l'évaluation de la performance du Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky (AD2M) à Madagascar et tient à souligner la qualité du rapport, qui contient une analyse détaillée des résultats, des effets directs et de l'impact du projet.
2. Dans l'ensemble, la direction souscrit à l'évaluation de la performance du projet AD2M menée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) et se déclare satisfaite de la correspondance étroite entre les constatations et les conclusions de l'évaluation et du rapport d'achèvement du projet AD2M. La direction se réjouit de constater que les deux examens jugent satisfaisante la performance globale du projet AD2M, avec une note de 5. L'évaluation de la performance du projet confirme la décision saine et opportune prise par le FIDA et le Gouvernement de planifier la deuxième phase du projet AD2M afin d'en transposer les résultats et l'impact à plus grande échelle. La deuxième phase du projet AD2M a été approuvée par le Conseil d'administration du FIDA en septembre 2015.
3. La mise en œuvre s'étant déroulée dans un contexte national exceptionnel marqué par une situation politique fragile, la direction note avec satisfaction l'impact du projet sur plusieurs dimensions essentielles de la pauvreté rurale, notamment les revenus, les avoirs, les ressources naturelles ainsi que l'accès des ménages ciblés aux institutions et aux services locaux. Grâce aux activités menées en matière d'alphabétisation et de renforcement des capacités, le projet a permis de renforcer le capital humain dans les zones d'intervention. L'appui apporté aux organisations de producteurs et aux associations d'usagers de l'eau a contribué à développer les institutions locales. Le projet a également permis de constituer le capital social nécessaire à la gestion d'une infrastructure commune et à la prise en compte de plusieurs questions de développement, comme la promotion des filières en vue d'un meilleur accès aux marchés. Néanmoins, la direction reconnaît qu'il importe d'investir davantage dans les activités de nutrition et que celle-ci joue un rôle essentiel pour améliorer l'efficacité des investissements du FIDA en faveur de la réduction de la pauvreté.
4. Elle accueille favorablement les recommandations issues de l'évaluation de la performance du projet, qui ont été largement intégrées à la conception de la deuxième phase du projet AD2M. Les réponses de la direction aux recommandations proposées sont présentées ci-après:

i) **Recommandation 1. Concevoir des projets axés sur un nombre restreint de thèmes en synergie.**

Réponse de la direction: recommandation acceptée. La direction est consciente qu'il convient de ne pas concevoir de projets trop complexes et plurithématiques, notamment dans les pays en situation de fragilité et dans des zones isolées aux infrastructures limitées, à l'instar des deux régions ciblées du Melaky et du Menabe. Le projet AD2M-II vise à transposer les résultats du projet AD2M à plus grande échelle selon des approches inclusives. Il s'appuie, en outre, sur une logique de conception simplifiée: les infrastructures d'irrigation et de gestion de l'eau destinées à stimuler la productivité agricole constituent le principal domaine d'investissement autour duquel s'articulent les autres activités et financements. Il convient aussi de noter que les filières prioritaires ont été réduites pour ne concerner que celles du riz, des haricots et de l'oignon, et que les pôles de développement agricole permettent d'intégrer les investissements productifs dans le cadre du développement de liens avec les marchés et de l'accès à des services complémentaires.

ii) **Recommandation 2. Combiner sécurisation foncière et développement agricole.**

Réponse de la direction: recommandation acceptée. Le projet AD2M-II complétera les investissements réalisés dans la sécurisation foncière par des interventions visant à stimuler la productivité des petits agriculteurs et à accroître leur accès au marché et à d'autres actifs et services de production.

iii) **Recommandation 3. Planifier plus systématiquement les possibilités de reproduction à plus grande échelle dès la phase de conception du projet.**

Réponse de la direction: recommandation acceptée. C'est dans le cadre de l'élaboration du programme 2015-2019 d'options stratégiques pour le pays que le projet AD2M-II a été conçu comme un moyen de reproduire les résultats du projet AD2M à plus grande échelle. Conformément au modèle opérationnel établi par le FIDA en 2015 en matière de transposition des résultats à plus grande échelle, les documents de conception des projets financés par le Fonds doivent désormais énoncer une théorie du changement claire et établir le cheminement à suivre pour la transposition à plus grande échelle des résultats. Grâce à la collaboration avec les autorités nationales, les partenaires de développement, le secteur privé, les agriculteurs et les collectivités rurales, la transposition à plus grande échelle devrait préciser comment un projet proposé insufflera une dynamique de changement dans les environnements institutionnel, politique et économique où sévit la pauvreté rurale.

iv) **Recommandation 4. Prévoir, dans le projet AD2M-II, des activités en faveur de la salubrité et de l'assainissement de l'environnement.**

Réponse de la direction: recommandation acceptée. La direction est consciente qu'il est important de s'attaquer aux causes profondes de la malnutrition dans les régions ciblées. Il est prévu, pour remédier à ce fléau, d'investir considérablement dans l'éducation nutritionnelle lors de la deuxième phase du projet AD2M, de manière à assurer la diffusion des savoirs, à favoriser l'accès des ménages à une alimentation saine et à mettre en commun les meilleures pratiques nutritionnelles. L'équipe chargée de l'exécution du projet AD2M-II et l'Office national de nutrition de Madagascar ont signé un mémorandum d'accord concernant la prestation de services de nutrition dans les collectivités ciblées. Le FIDA poursuit également le dialogue avec des partenaires de développement comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour définir des partenariats dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'hygiène et de la nutrition dans les régions visées par le projet AD2M-II. Enfin, les missions de supervision et l'examen à mi-parcours du projet AD2M II étudieront, en concertation avec le Gouvernement malgache, d'autres moyens d'accroître les investissements dans le secteur sanitaire.

5. La direction tient à remercier IOE de cette procédure d'évaluation fructueuse et veillera à partager les enseignements qui en ont été tirés afin d'améliorer la performance des projets financés par le FIDA à Madagascar et ailleurs.

Table des matières

Équivalents monétaires, poids et mesures	2
Sigles et acronymes	2
Carte de la zone du projet	3
I. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation	4
II. Le projet	6
A. Contexte du projet	6
B. Mise en œuvre du projet	7
III. Principaux constats de l'évaluation	11
A. Performance du projet	11
B. Impact sur la pauvreté rurale	19
C. Autres critères de performance	23
D. Évaluation globale du Projet	29
E. Performance des partenaires	30
F. Évaluation de la qualité du Rapport d'achèvement de projet	31
IV. Conclusions et recommandations	33
A. Conclusions	33
B. Recommandations	33
Annexes	
I. Informations de base sur le projet	35
II. Définition et notations des critères d'évaluation utilisés par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA	36
III. Document d'orientation de l'évaluation (extraits)	39
IV. Théorie de changement	46
V. Évolution des superficies et des productions	47
VI. Liste des personnes rencontrées	48
VII. Bibliographie	53

Équivalents monétaires, poids et mesures

Équivalents monétaires

Unité monétaire	=	Ariary (MGA)
USD 1.00	=	MGA 2,900 (décembre 2015)
	=	MGA 2,948 (septembre 2017)

Poids et mesures

1 kilogramme	=	1,000 g
1 000 kg	=	2.204 livres
1 kilomètre (km)	=	0.62 mille
1 mètre	=	1.09 yards
1 mètre carré	=	10.76 pieds carrés
1 acre	=	0.405 hectare
1 hectare	=	2.47 acres

Sigles et acronymes

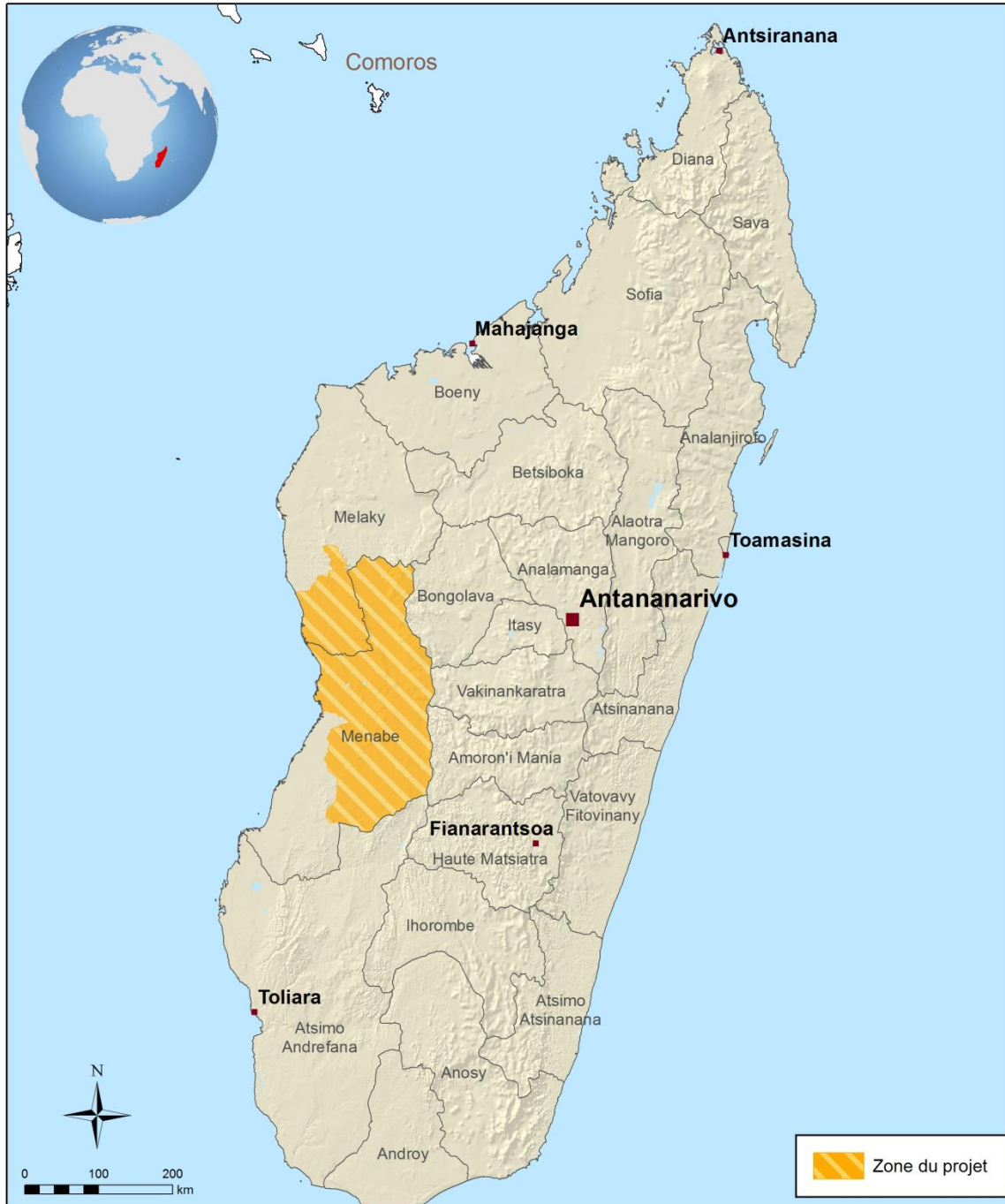
AD2M	Projet d'appui au développement dans les régions du Menabe et du Melaky
AEL	Association d'Éleveurs
AUE	Association d'Usagers d'Eau
BVPI	Politique de développement des bassins versants et des périmètres irrigués»
CAP-FIDA	Cellule d'appui aux projets FIDA au MPAE
CEP	Champs d'École Paysanne
CCRF	Cellule de Coordination de la réforme foncière
CECAM	Caisse d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuels
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CPM	Chargé de programme de pays (country programme manager)
ESA	Division de l'Afrique Oriental et Australe du FIDA
EvPP	Évaluation de la performance de projet
MCA	Millenium Challenge Account
MPAE	Ministère auprès de la Présidence, en charge de l'agriculture et de l'élevage
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
ONG	Organisation non gouvernementale
ONF	Observatoire National du Foncier
ONGT	Organisation Non Gouvernementale de Terrain
PARECAM	Programme d'appui à la résilience aux crises alimentaires à Madagascar
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROSPERER	Programme de Soutien aux Pôles de Microentreprises Rurales et aux Economies Régionales
RAP	Rapport d'achèvement de projet
RMP	Revue à mi-parcours de projet
S&E	Suivi et évaluation
SRI/SRA	Système de Riziculture Intensive/Améliorée
TdC	Théorie du changement
UGP	Unité de Gestion du Projet

Carte de la zone du projet

Madagascar

Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky – Phase II

Évaluation de la performance du projet



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Source: FIDA | 19-04-2018

République de Madagascar – Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky (AD2M)

Rapport d'évaluation de la performance du projet

I. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation

- 1. Objectifs de l'évaluation.** Les objectifs de l'évaluation de la performance du projet (EvPP) de l'AD2M sont les suivants: i) évaluer les résultats du Projet; ii) produire des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre des opérations en cours et à venir à Madagascar. L'EvPP déterminera aussi le degré de contribution conceptuelle que l'AD2M aurait pu avoir pour la stratégie et le programme de pays prévu pour la République de Madagascar 2015-2019.
- 2. Portée.** L'EvPP a été conduite conformément à la Politique d'évaluation et au Manuel de l'évaluation du FIDA (deuxième édition, 2015)¹. Comme le temps et les ressources de l'EvPP étaient limités, elle n'a pas couvert en détail l'ensemble des activités, résultats et défis du Projet. Elle s'est appuyée sur une étude documentaire poussée, complétée par des entretiens téléphoniques avec les responsables des opérations du FIDA à Rome, et sur des informations supplémentaires collectées par le Bureau indépendant d'évaluations du FIDA (IOE) au niveau du pays, dans le cadre d'une mission de courte durée (deux semaines). La mission de terrain avait pour but principal de vérifier les informations écrites disponibles et de combler d'éventuelles importantes lacunes au niveau de l'information ou des explications.
- 3. Principes de base.** L'évaluation a été un exercice indépendant, conduit par l'IOE qui avait la responsabilité finale du Rapport d'évaluation. Cependant, tout au long de cet exercice, les évaluateurs ont consulté et échangé avec les parties prenantes de l'évaluation, afin de les engager le plus possible dans la réflexion et l'apprentissage à partir de leurs expériences et de faire en sorte que leurs préoccupations soient prises en compte dans l'évaluation. Les résultats et les conséquences du Projet ont été évalués en les comparant aux cibles initiales ou revues, et en tentant aussi d'expliquer le plus possible le niveau de performance du Projet. Ainsi, la démarche d'analyse servait l'objectif de responsabilisation, tandis que l'explication contribuait à son objectif d'apprentissage.
- 4. Théorie du changement (TdC).** L'évaluation a emprunté une approche de TdC, afin d'aider à l'appréciation des différents critères d'évaluation. La TdC d'un projet montre les changements attendus de l'intervention à différents niveaux (résultats, objectifs spécifiques et objectif général ou impacts) et leurs liens de cause à effet. Elle montre aussi les hypothèses du changement (facteurs et conditions qui doivent être présents pour qu'un changement puisse mener à un autre). Le cadre logique de l'AD2M est assez clair sur les relations de cause à effet qui existent entre les différents niveaux de changements attendus du Projet, mais ne montre pas les relations entre les produits et les résultats attendus de composantes différentes, ni le lien entre les hypothèses et les changements attendus. Pour mieux comprendre la logique d'intervention du Projet, l'équipe d'évaluation a reconstruit sa TdC sur la base de la documentation disponible et les entretiens avec les parties prenantes. La TdC ainsi construite a été soumise à une ample discussion avec l'équipe du Projet à Morondava. L'examen de la pertinence du Projet entrera plus en détail sur la formation d'une TdC ainsi "enrichie" (Annexe V).
- 5. Limites et contraintes de l'évaluation.** Dans le cas de l'AD2M, il existe un éventail de données relativement abondant. Il convient de mentionner le rapport d'achèvement de projet (RAP) qui réunit des informations de qualité. Les archives

¹ IFAD, Independent Office of Evaluation. Evaluation Manual, Second Edition, Rome, 2015.

du Projet comprennent le rapport relatif au Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI), allant de 2011 à 2015, et le système interne de suivi et évaluation du Projet, qui a entretenu une base de données cohérente. Le rapport d'évaluation d'impacts de l'AD2M datant de 2016 a été l'une des sources principales de l'EvPP, notamment de l'évaluation d'impacts². Le Département de la stratégie et des savoirs (SKD) du FIDA a aussi fait réaliser une étude d'impact de l'AD2M dont les résultats étaient disponibles en octobre 2017³.

6. L'Évaluation de la stratégie et du programme de Pays⁴ (ESPP), effectuée en 2012 et publiée en 2013, constitue une autre source de données intéressantes, une visite du projet AD2M ayant été réalisée à cette date. L'ESPP a conclu que l'AD2M avançait dans la bonne direction et l'a classé *satisfaisant*, à l'exception de l'impact sur l'environnement et le changement climatique. Ces deux aspects ont donc fait l'objet d'une attention particulière pour pouvoir comparer les impacts dans ces domaines sur une période de cinq ans (voir les sections correspondantes ci-après).
7. À cause des contraintes de temps et de budget, la mission de l'EvPP n'a pas pu enquêter sur toutes les activités financées dans le cadre du Projet, ni entreprendre des études d'impact. Les principales méthodes de collecte de données ont consisté en entretiens semi-ouverts avec des individus et de petits groupes, au niveau du Gouvernement, de l'équipe de Projet, de l'équipe de pays du FIDA, des partenaires principaux et des bénéficiaires du Projet (services publics appuyés et leurs agents, organisations de producteurs, groupements d'intérêt commun, associations de femmes).

² République de Madagascar ; Ministère en charge de l'agriculture et de l'élevage. Projet d'appui au développement de Menabe et de Melaky, Rapport d'évaluation d'impacts de l'AD2M, mars 2016.

³ International Initiative for Impact Evaluation. Impact evaluation of the programme supporting development of Menabe and Melaky regions in Madagascar, octobre 2017.

II. Le projet

A. Contexte du projet

9. **Pauvreté rurale.** Lors de la conception du Projet, des constats préoccupants relatifs à la pauvreté rurale à Madagascar ont marqué l'orientation de l'AD2M. Selon le Rapport 2005 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur le développement humain⁵, près de 71,3% de la population totale et 80,5% de la population rurale vivaient sous le seuil national de pauvreté. Quelque 61% des habitants de Madagascar vivaient avec moins de 1 USD par jour. Dans les zones rurales, la pauvreté était fortement liée à la faiblesse de la productivité agricole, à l'insuffisance des infrastructures de transport et à l'insécurité du régime foncier. De plus, l'accès aux services sociaux de base était insuffisant: 93% des ménages ruraux n'avaient pas accès à l'eau courante et 70% ne disposaient pas d'installations sanitaires correctes. La malnutrition aiguë, résultant de l'insécurité alimentaire largement répandue dans certaines régions de Madagascar a eu des conséquences dévastatrices, provoquant chez les enfants des retards de croissance (dans 48% des cas) et un affaiblissement du système immunitaire⁶.
10. Le RAP⁷ précise que les deux régions ciblées par le Projet présentaient des niveaux de pauvreté comparables, de 65% pour le Melaky et 66% pour le Menabe⁸. La première région se trouve dans la province de Tuléar, et la seconde dans celle de Majunga. Les zones d'intervention du Projet se situaient dans une zone vaste enclavée, peu peuplée, avec un faible niveau d'instruction, à fort potentiel agricole, mais souffrant d'une insécurité rurale grandissante. Les deux régions sont peuplées de groupes ethniques autochtones, telles que les Sakalava, mais elles ont aussi attiré une forte immigration des hauts plateaux méridionaux du pays, ainsi que de la côte sud-est.
11. **Réforme foncière.** En 2004, les autorités malgaches se sont engagées dans une ambitieuse réforme de l'administration chargée de l'octroi des certificats fonciers. De par sa mission, le FIDA œuvre en faveur du dialogue sur les droits des ruraux pauvres dans ce domaine et préconise qu'une plus grande attention soit accordée à cette question. Le projet du Menabe et du Melaky (AD2M) a été conçu pour aider le Gouvernement à mettre en place son nouveau système d'administration foncière, à octroyer des certificats fonciers dans les deux régions visées et à accroître les moyens de subsistance du groupe cible grâce à des investissements productifs⁹. Concrètement, la réforme foncière devait inclure la modernisation des services fonciers, la gestion foncière décentralisée, la rénovation des lois et des textes, la formation des acteurs dans le domaine du foncier, la sensibilisation massive des citoyens et des paysans producteurs à la nouvelle politique d'accès au droit de propriété.
12. Sur le terrain, des outils de planification ont été mis en place à différents niveaux par les régimes successifs:
 - i) Bien qu'au plus bas de l'échelle, c'est le plan communal de développement qui est venu en premier. Le texte qui le régit est publié vers la fin des années 90, longtemps avant l'avènement des régions.
 - ii) Vient ensuite le plan régional de développement, aussitôt après l'avènement des régions en 2004.

⁵ UNDP. Human Development Report 2005, International cooperation at a crossroads, 2005, ISBN 0-19-530511-6.

⁶ FIDA. République de Madagascar, Projet d'appui au développement de Menabe et de Melaky, Rapport du Président, Rome, 15 mars 2006.

⁷ FIDA. République de Madagascar, Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky, (AD2M), Rapport d'achèvement de projet, Rome, 11/08/2016.

⁸ INSTAT. Enquête périodique auprès des ménages, 2005.

⁹ FIDA. République de Madagascar, Projet d'appui au développement de Menabe et de Melaky, Rapport du Président, Rome, 15 mars 2006.

13. En 2004, la politique nationale de l'aménagement de territoire a donné le ton pour l'élaboration du schéma national et des schémas régionaux d'aménagement du territoire. Consécutivement à la mise en place des régions en 2008, chaque région s'est dotée d'un plan régional de développement et chaque commune d'un plan communal de développement. En 2007, 10 millions d'hectares de terrains arables¹⁰ étaient encore non exploités à Madagascar. Le FIDA figurait parmi les bailleurs de fonds qui intervenaient en matière d'aménagement hydro-agricole au travers de deux projets principalement, le Projet des Hauts Bassins du Mandrare (PHBM I et II) entre 1995 et 2008, et l'AD2M dans les régions du Menabe et du Melaky. D'autres bailleurs de fonds intervenaient dans d'autres régions, tels la Banque africaine de développement dans la région d'Atsimo Andrefana et la Banque mondiale dans la région d'Alaotra Mangoro.
14. Pour la décennie 2010–2020, la gouvernance et les capacités du secteur public constituent la base sur laquelle repose la stratégie de la Banque Mondiale¹¹. L'efficacité institutionnelle est un point critique de la durabilité des acquis des projets. En ce qui concerne le Ministère auprès de la Présidence, en charge de l'agriculture et de l'élevage (MPAE), les techniciens et agents qualifiés travaillaient au niveau central et il manquait de ressources humaines qualifiées sur le terrain. Toutefois, des agents de terrain formés et compétents ont émergé, en conséquence des interventions des projets de développement rural: Projet de soutien au développement rural (PSDR) de la Banque mondiale, projets de l'ONG malgache SAHA financés de la Coopération suisse, Millennium Challenge Account (MCA) du Gouvernement des États-Unis d'Amérique. L'AD2M s'est inscrit dans un effort similaire de formation de ressources humaines qualifiées au niveau de terrain.

B. Mise en œuvre du projet

15. **Objectifs.** Selon le Rapport du Président, le but principal du projet était de mettre en place dans le secteur agricole un environnement juridique et réglementaire sain, capable de s'adapter au marché, en particulier aux niveaux du régime foncier et des services agricoles, ce qui aiderait le pays dans ses efforts de réduction de la pauvreté. Ce but général ainsi défini, le principal objectif du projet était d'améliorer l'accès des ruraux pauvres aux ressources en terre et en eau, en vue d'optimiser la production agricole et de garantir une progression durable de leurs revenus, tout en limitant l'exode vers les centres urbains.
16. **Zone d'intervention et groupe cible.** Le Projet devait cibler 19 communes rurales des régions du Menabe et du Melaky, dans l'ouest de l'Ile,¹² réparties dans quatre districts de Mahabo, Miandrivazo, Belo sur Tsiribihina (Menabe) et Antsalova dans la Région de Melaky¹³. Les zones du projet peuvent être classées en deux types: des plaines (littoral, delta, vallées des rivières et fleuves, cuvettes) où les sols sont de bonne qualité et les ressources en eau importantes, et des plateaux aux collines dénudées, sensibles à l'érosion et en général favorables à l'élevage extensif. Ces zones sont caractérisées par deux saisons climatiques contrastées: une saison chaude et pluvieuse de novembre à mars et une saison sèche d'avril à octobre. La pluviométrie diminue d'est en ouest et du nord au sud, atteignant 1 300 mm à Miandrivazo, alors que dans la partie sud-ouest elle se situe autour de 800 mm. Dans les deux régions, le secteur agricole et l'élevage sont prépondérants avec une dominance des productions vivrières et de l'élevage bovin extensif. La pêche artisanale, aussi bien maritime que continentale, y tient une place importante.

¹⁰ Ministère de l'aménagement du territoire. Diagnostic territorial dans le cadre de l'élaboration du SNAT, horizon 10 ans, 2007.

¹¹ Banque mondiale. L'avenir de l'Afrique et le soutien de la Banque mondiale, mars 2011, www.banquemondiale.org/strategieafricaine

¹² https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9gions_de_Madagascar.

¹³ FIDA. République de Madagascar, Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky, (AD2M), Rapport d'achèvement de projet, Rome, 11/08/2016.

17. **Stratégie de ciblage.** Les groupes cibles du Projet, classés par degré de vulnérabilité, étaient les suivants: i) les ménages sans terres agricoles propres, ni zébus, et sans autres actifs productifs, souvent des salariés agricoles; ii) les ménages agricoles avec des parcelles sur tanety¹⁴ et/ou baiboho¹⁵ mais sans terres irriguées ni zébus; iii) les ménages de pêcheurs pauvres, souvent des autochtones Sakalava; iv) les ménages pastoraux, principalement voués à l'élevage bovin, souvent des autochtones Sakalava; et v) les ménages agropastoraux ayant des parcelles irriguées (au maximum 2 ha, y compris sur tanety et baiboho), quelques têtes de zébus (au maximum 10) et du petit bétail. Les actions du projet devaient toucher 40% des ménages ruraux de la zone d'intervention, au nombre de 40 000, soit 16 000 ménages en tant que bénéficiaires directs.
18. **Composantes.** Le projet était structuré en trois composantes. La Composante 1 "Appui à la gouvernance locale et à la sécurisation foncière" comportait deux sous-composantes: "Appui à l'organisation des producteurs et au renforcement des capacités des acteurs locaux" et "Sécurisation foncière". Quant à la Composante 2 "Appui à la mise en valeur durable de la base productive", elle comportait trois sous-composantes: "Aménagement du milieu rural", "mise en valeur agricole et préservation des ressources naturelles", et "commercialisation, approvisionnement et finances rurales". La Composante 3 concernait la gestion du projet et le suivi-évaluation. Le tableau 1 ci-dessous détaille les montants totaux approuvés et exécutés, par composante.

Tableau 1
Montants approuvés et exécutés, en USD, 2007-2015

Composantes	Montants approuvés	Montants exécutés	Montants exécutés, % du total	Pourcentages d'exécution
1 -Appui à la gouvernance locale et à la sécurisation foncière	7 234	6 291	23,1%	87,0%
2- Appui à la mise en valeur durable de la base productive	15 033	14 870	54,7%	98,9%
3- Gestion du Projet et suivi-évaluation	4 961	6 015	22,2%	121,2%
Total	27 228	27 175	100,0%	99,8%

Source: Rapport d'achèvement de projet (2016).

19. **Financement.** En avril 2006, le Conseil d'administration du FIDA avait accordé un prêt 13,13 millions d'USD et un don de 365 000 USD. Un prêt supplémentaire d'un montant de 5,17 millions d'USD s'y est ajouté en 2012. En outre, un don de l'UE (sur le projet PARECAM) de 3 827 millions d'USD, un cofinancement du MCA de 985 000 USD (sur 4 671 millions d'USD prévus puis compensé par le prêt supplémentaire du FIDA), 3 135 millions d'USD de contribution du Gouvernement, 526 000 USD de participation des bénéficiaires et 100 000 USD de don du PNUD étaient mobilisés à la fin de l'année 2014. Le tableau 2 ci-dessous donne des détails sur la performance financière des bailleurs de fonds de l'AD2M.

¹⁴ Sols de colline déboisés, favorables aux cultures pluviales et au pâturage.

¹⁵ Sols alluviaux de zones d'épandage de crue avec remontée capillaire, très favorables aux cultures de rente de décrues de contre-saison.

Tableau 2
Performance financière des bailleurs de fonds au 31 décembre 2015 (en milliers de dollars)

<i>Source de financement</i>	<i>Budget initial</i>	<i>Budget alloué</i>	<i>Montants dépensés</i>	<i>Pourcentages dépensés</i>
Prêt FIDA (689 et 689A-MG)	13 120	18 290	19 119	104,5%
Don FIDA (849-MG)	365	365	386	105,9%
Don PARECAM		3 827	3 827	100,0%
Don MCA	4 671	985	985	100,0%
Gouvernement	2 681	3 135	2 403	76,7%
Bénéficiaires	526	526	401	76,3%
PNUD		100	53	53,0%
ONG (non définie) *	442			
ACCORD (UE) **	1 622			
Total	23 428	27 228	27 175	99,8%

* Suite de l'intégration de la Cellule d'appui et de suivi (CAS) dans l'Unité de Gestion du Projet.

** Retrait d'ACCORD suite à la crise politique de 2009-2014.

Source: Rapport d'achèvement de projet (2016).

20. **Arrangements institutionnels.** Le projet était placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et sa gestion assurée par une Unité de gestion du projet basée à Morondava, appuyée par des partenaires techniques, en particulier les quatre ONG de terrain (ONGT) pour l'animation, l'accompagnement local des activités et l'appui-conseil, ainsi que par des opérateurs techniques spécialisés pour des appuis ou des formations techniques plus spécifiques limitées dans le temps. Selon sa propre terminologie, l'AD2M a adopté une approche de "faire-faire" et "faire avec" qui s'est concrétisée avec le dispositif d'exécution à deux niveaux ci-dessus mentionné. Le pilotage du projet reposait sur deux organes: le comité national de pilotage (CNP) présidé par le Secrétaire général du Ministère de l'agriculture, et deux comités régionaux d'orientation et de suivi établis au niveau des deux régions et présidés par les deux chefs de région ou leurs représentants.
21. Les partenaires pour la mise en œuvre des activités du projet ont été la Cellule de coordination de la réforme foncière (CCRF), l'Observatoire du foncier (OF), pour la sécurisation foncière; les Caisses d'épargne et de crédits agricoles mutuels (CECAM) pour les activités de finance rurale; les deux Offices régionaux de nutrition (ORN) pour les activités nutritionnelles, le WWF pour l'éducation environnementale et les communes rurales impliquées.
22. **Dates clés de la mise en œuvre.** La revue intermédiaire du projet (en juillet 2009¹⁶) a procédé à une réorientation du projet vers des objectifs productifs, en proposant les réajustements suivants: i) passage d'une approche d'écoute des demandes villageoises, ayant conduit à une grande dispersion thématique et géographique, à une approche d'agriculture orientée vers le marché, structurant les activités de mise en valeur agricole autour de pôles de production et suivant une logique de filière; ii) réduction de l'objectif quantitatif d'aménagements des tanety au profit de la mise en valeur des potentiels de cultures de décrue et irriguées et, dans la même logique, adoption de l'arboriculture fruitière à la place du reboisement classique avec des essences forestières; iii) passage du niveau villageois au niveau communal pour la planification participative; et iv) réduction de l'objectif démesuré en matière de pistes rurales, et révision des options de

¹⁶ République de Madagascar. Projet d'Appui au développement de Menabe et Melaky, mission de revue intermédiaire, Aide-mémoire, Antananarivo, septembre 2009.

- désenclavement par la valorisation de la voie fluviale, au lieu de la prévision initiale qui ne portait que sur des pistes de desserte agricole. Une revue à mi-parcours, en 2012, a entériné ces orientations et recommandé d'intensifier la capitalisation des bonnes pratiques du projet. Cette revue à mi-parcours a aussi proposé la prorogation d'un an de la durée du projet¹⁷.
23. Ce recadrage du Projet a été accompagné d'une réorganisation interne de l'AD2M. La Cellule d'appui et de suivi (CAS), distincte jusqu'à 2008, a été intégrée à l'Unité de gestion du projet, et les ONGT ont été renforcées et responsabilisées. Ces mesures ont nettement contribué à la cohérence entre les fonctions de gestion, d'appui et de suivi de l'AD2M. Au début du Projet, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) était responsable de la supervision et de l'administration du prêt. Lors de la mission d'évaluation intermédiaire de 2009, le FIDA avait déjà repris ces fonctions, tout comme dans les autres opérations du FIDA.
 24. **Environnement politique et économique.** La mise en œuvre de l'AD2M a été marquée par une crise politique, avec une série de gouvernements de facto à partir de mars 2009. Plusieurs bailleurs de fonds se sont alors retirés, engendrant un ralentissement de la réalisation des politiques publiques par l'administration tant au niveau national que régional. Le pays n'est sorti de cette crise qu'en janvier 2014 avec le retour à l'ordre constitutionnel. La crise socio-économique, qui avait débuté fin 2008, a lourdement pesé sur l'économie malgache. Si, avant 2009, l'économie du pays enregistrait une moyenne de croissance économique de 5%¹⁸ tandis que la pauvreté baissait¹⁹ surtout dans les zones rurales, entre 2009 et 2013 la croissance a été nulle, le revenu national a stagné et le revenu par habitant en 2013 est retombé à son niveau de 2001.
 25. Le FIDA a été l'un des rares partenaires techniques et financiers importants à ne pas se retirer pendant les années 2009 à 2013, dites "de transition". Si le FIDA a financé, avant 2009, 10 à 12% du budget du MPAE, cette contribution est montée jusqu'à 50% durant cette période de transition. Avec le retour à l'ordre constitutionnel, de nombreux partenaires internationaux ont rétabli leurs relations avec le pays, mais la reprise de la croissance économique reste faible avec un taux de 3,3% en 2014, de 3,4% en 2015 et de 4% en 2016²⁰.
 26. Au retour à l'ordre constitutionnel, en 2014, le Projet a préparé sa propre mise à l'échelle. Au lieu de se désengager, l'AD2M a préparé une note conceptuelle qui a été intégrée au Programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) en décembre 2014, et qui proposait la capitalisation des expériences et l'étude d'une possible extension géographique du Projet. Suivaient une étude de faisabilité des aménagements hydro-agricole sur Maintirano et Manja, respectivement situés au nord et au sud de la zone d'intervention de l'AD2M, et une mission de formulation et de conception de la suite du projet en avril 2015. Le Rapport du Président de l'AD2M a été approuvé en août 2015²¹.

¹⁷ République de Madagascar. Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky, Rapport de revue à mi-parcours, 14 -26 septembre 2012, Rapport No. 2861-MG, Rome, octobre 2012.

¹⁸ <http://www.banquemonddiale.org/fr/news/feature/2013/06/05/madagascar-measuring-the-impact-of-the-political-crisis>.

¹⁹ Passant de 80% en 2002 à 65% en 2008 (RAC).

²⁰ <https://www.bing.com/search?q=croissance+%C3%A9conomique+Madagascar+2016&form=EDGSPH&mkt=en-gb&httpsmsn=1&refig=14f562e78d714310b01144cbbc0da9b5&sp=1&pq=croissance+%C3%A9conomique+madagascar+2016&sc=0-37&qsn=&sk=&cvid=14f562e78d714310b01144cbbc0da9b5>

²¹ FIDA. Proposition de prêt et don à la République de Madagascar pour le Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky – Phase II (AD2M-II), Rapport du Président, Rome, 12 août 2015.

III. Principaux constats de l'évaluation

A. Performance du projet

Pertinence

27. Selon le Rapport du Président²² et le RAP²³ - largement consacré à l'évaluation de la pertinence du Projet – le projet s'était pleinement inscrit dans les actions du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP finalisé en 2003 et révisé en 2005) à sa phase de conception. Les objectifs du projet s'articulent à l'objectif global 3 du DSRP "Accélérer le développement rural tout en préservant et valorisant l'environnement" de l'axe stratégique 2 "Susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie". Dans sa conception, l'AD2M, était conforme aussi aux grandes lignes du COSOP 2007-2012, ce pour quoi le rapport de l'Évaluation de Programme de Pays (EPP) du FIDA publié en 2013 avait réitéré son appréciation²⁴.
28. Les objectifs du Projet s'alignent aussi sur la lettre de politique de développement des "Bassins versants et périmètres irrigués" (BVPI), approuvée en juillet 2006, en contribuant à son objectif global qui vise à "l'amélioration durable des conditions de vie et des revenus des populations rurales dans les bassins versants intégrant les périmètres irrigués, ainsi qu'une meilleure valorisation et préservation des ressources naturelles". Cette lettre n'a été approuvée qu'après le démarrage de l'AD2M, cependant la sous-Composante 2.2 traduisait bien les principes retenus pour les BVPI. Il en va de même pour les objectifs du projet, qui s'inscrivent dans la ligne des orientations de la "Lettre de politique foncière" de 2005. Ils contribuent à son objectif principal qui est de "répondre à la demande massive en sécurisation foncière dans de brefs délais et à des coûts ajustés, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits". L'intervention du projet dans le secteur de la microfinance était en ligne avec la Stratégie nationale de microfinance (SNMF) 2008-2012.
29. L'un des points majeurs de la conception de l'AD2M a été de combiner l'accès à davantage de sécurité foncière avec une mise en valeur agricole et une meilleure intégration dans les chaînes de valeur. Cette intégration, en amont des processus productifs, incluait les services de la finance rurale et l'accès aux intrants physiques, y compris de semences améliorées, et des services aux artisans ruraux. En aval, l'AD2M visait à exploiter la demande en produits agricoles, partiellement à valeur ajoutée, des produits d'exportation par exemple. Selon la théorie du changement, les aménagements hydro-agricoles étaient attractifs dans un contexte de sécurité foncière accrue, les terrains aménagés acquérant alors davantage de valeurs. De plus, les aménagements hydro-agricoles n'étaient attractifs que dans un contexte de sécurité foncière accrue. Dans un ordre d'idées analogue, du fait même de la formation des paysannes et paysans et de l'accès à la finance et aux intrants, la promotion de la productivité agricole, végétale et animale ne faisait sens que sous réserve de pouvoir créer ou augmenter la demande en produit agricoles à la portée de ces familles rurales. La devise implicite du Projet était par conséquent: "tout le monde peut produire, mais pour vendre, il faut être mieux préparé".
30. L'annexe V visualise la théorie du changement telle qu'elle a été enrichie entre la mission d'évaluation et l'équipe du Projet. Ce schéma infère que l'AD2M ne consistait pas seulement en relations linéaires de cause à effet, verticales, sous les deux composantes qui contribuent à l'atteinte de l'objectif général. Au contraire, l'annexe V indique des rapports de synergies mutuelles entre les Composantes 1 et

²² FIDA: République de Madagascar, Projet d'appui au développement de Menabe et de Melaky, Rapport du Président, Rome, 15 mars 2006.

²³ FIDA. République de Madagascar, Projet d'appui au développement du Menabe et Melaky, (AD2M), Rapport d'achèvement de projet, Rome, 11/08/2016, Paragraphes 24-38.

²⁴ FIDA. Bureau indépendant de l'évaluation. République de Madagascar, Évaluation du programme de pays, Rome, octobre 2013.

2 et, au niveau des résultats, un certain nombre de relations de cause à effet horizontales ainsi que des rapports de synergies mutuelles. En particulier, trois des résultats de la Composante 1, à savoir l'alphabétisation des petits producteurs, le renforcement des capacités de planification et la structuration des exploitants agricoles et non-agricoles, avaient aussi un impact sur les résultats correspondants à la Composante 2. Sous cette dernière, on observe des rapports de synergie entre les périmètres hydro-agricoles, l'intensification et la diversification de la production agricole, la transformation et la commercialisation de celle-ci et la réhabilitation des pistes et d'autres voies de transport. Au vu de l'annexe V, on peut conclure que l'Ad2M a su renforcer des circuits de synergies qui ont eu des incidences déterminantes.

31. Toutefois, l'AD2M n'a pas pu répondre aux demandes les plus vitales de la population des deux zones d'intervention. L'insécurité liée aux vols de bétail et au banditisme rural était violemment ressentie par la population. L'accès à l'eau potable, à la santé, à l'éducation et aux voies de communications constituait également une série de préoccupations cruciales pour les femmes et les hommes vivant dans ces zones²⁵. Par conséquent, il convient de juger la performance et l'impact de l'AD2M comme une opération répondant à *une offre définie et confinée dans les domaines du foncier et du développement agricole*. Le Projet, tout en promouvant des pôles de développement avec une logique de chaîne de valeur, n'est pas intervenu au niveau de la commercialisation du riz, qui est gérée par des intermédiaires solidement implantés dans un dispositif très ramifié. L'analyse qui précède, compte tenu qu'elle émane des dirigeants du projet eux-mêmes, fait preuve de lucidité et d'honnêteté intellectuelle vis-à-vis de la mission d'évaluation.
32. Au vu des réponses limitées à certaines préoccupations fortement ressenties par la population cible et mentionnés ci-dessus, il convient de se demander si le Projet n'aurait pas dû étendre son éventail d'offres, par exemple en incluant des interventions sur l'approvisionnement en eau potable²⁶. La mission estime que la concentration de l'AD2M *sur une offre définie et confinée*, n'a pas suffisamment pris en compte la sévérité de la situation de départ dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, signalés dans le Rapport du Président de 2006 et repris dans la section sur les données de base du Projet. Entre 2006 et 2010, la communauté internationale a adopté la position selon laquelle *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme reconnu*²⁷. L'inclusion d'une composante relative à l'approvisionnement en eau potable, à l'assainissement et à l'hygiène serait allée dans le sens des problèmes ressentis par la population et du potentiel de mobilisation des associations villageoises. Il est vrai que ceci aurait compliqué quelque peu le dispositif du Projet et aurait requis davantage de ressources financières, sauf si l'on s'était concentré en premier lieu sur les aspects d'hygiène. En 2013, l'institution avait souligné dans une évaluation toute l'importance de la conception de projets relativement simples²⁸. Au vu de l'éventail des interventions de l'AD2M, qui reste important malgré l'absence des domaines de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, l'AD2M peut être considéré comme un projet de développement rural intégré qui a su combiner ses divers domaines d'intervention (commentaires du Département de Projets du FIDA).
33. La section sur la mise en œuvre du Projet fait état d'une stratégie de ciblage relativement différenciée, avec cinq catégories identifiées de populations défavorisées. Le RAP a revisité cette stratégie du point de vue de l'attention portée aux plans quantitatifs, prévus et effectifs. Sur une population rurale initiale de

²⁵ Résultats des discussions avec des groupes de bénéficiaires, des autorités locales et les collaborateurs de l'AD2M.

²⁶ Il est bien entendu qu'un projet de la coopération internationale ne pouvait se substituer au pouvoir de l'État dans le domaine de la sécurité rurale. Le Rapport du Président de 2006 ne prévoyait pas d'interventions dans les domaines de la santé et de l'éducation.

²⁷ Conseil mondial de l'eau. Le Droit à l'eau potable et à l'assainissement, www.leau-a-le-droit.com.

²⁸ IFAD, Independent Office of Evaluation. IFAD's institutional efficiency and efficiency of IFAD-funded operations, Corporate - Level Evaluation, Rome, August 2013.

40 000 ménages, le Projet en avait ciblé au début 15 280. Ainsi, près de 40% des ménages ruraux étaient considérés comme des cibles directes, clairement caractérisés selon de critères de vulnérabilité.

34. Le Projet est particulièrement pertinent aussi de par sa capacité d'adaptation au contexte changeant. La mission d'évaluation note que le Gouvernement et le FIDA ont eu la clairvoyance de corriger des dispositifs initiaux qui se révélaient inadéquats, tels que le bicéphalisme entre l'Unité de Gestion du Projet (UGP) et la CAS (section sur la mise en œuvre du Projet). L'abandon de la grande dispersion géographique et thématique due à "la demande villageoise" au profit d'une approche de pôles de développement basée sur une logique de marché est à remarquer aussi. Ne plus considérer la certification foncière comme une condition préalable aux aménagements hydro-agricoles, comme cela avait été prévu, mais procéder plutôt aux aménagements de manière pragmatique et certifier les terres en cours de route fut un véritable changement de paradigme. L'attractivité de la spéculation foncière ex-ante s'en est trouvée amoindrie, ce qui a permis de sélectionner des exploitants et exploitantes capables de gérer les superficies aménagées.
35. Au vu de ce qui précède, notamment en tenant compte de l'absence de prise en considération des aspects touchant à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène, la pertinence de l'Ad2M est notée comme "*moyennement satisfaisante*" (4).

Efficacité

36. Le critère d'efficacité renvoie à la mesure dans laquelle les objectifs immédiats d'un projet ont été atteints (ou devraient l'être à la conclusion du projet). La réalisation d'autres objectifs qui n'étaient pas initialement prévus est aussi prise en compte. La principale source de cette appréciation est le RAP, et notamment son annexe 1, le cadre logique qui compare les valeurs cibles²⁹ des indicateurs avec les valeurs effectivement atteintes à fin 2015.
37. **Appui à la gouvernance locale et sécurisation foncière.** Les 19 communes de la zone d'intervention d'AD2M disposent de leurs plans communaux de développement, qui sont mis à jour après trois ans de réalisation, et des plans régionaux des régions d'interventions actualisés. L'exercice a permis aux citoyens de hiérarchiser de façon participative les investissements communaux sur lesquels l'AD2M inscrivait ses interventions: aménagement hydro-agricole, réhabilitation des pistes, entre autres. Ce processus fut par contre aussi une source de frustration pour les régions et les communes qui n'ont pas réussi, dans la plupart des cas, à trouver le financement des autres projets importants et prioritaires tels que la santé, l'éducation, la sécurité rurale (voir section sur la pertinence, ci-dessus).
38. Sur le territoire de Madagascar, 458 des 1 695³⁰ communes (30%) disposent actuellement de guichets fonciers depuis leur généralisation, dont 32 sur 50 communes (64%) dans le Menabe. L'AD2M appuie 13 sur ces 32 guichets (41%), dont 5 sur 13 sont jugés par le Projet comme ayant atteint un niveau acceptable d'autonomie opérationnelle (Ankilizato et d'Ambatolahy, entre autres) et ces guichets fonciers ont été intégré aux services communaux de ces deux communes, c'est-à-dire que les agents fonciers sont des agents communaux. De plus, ces communes exploitent des plans locaux d'occupation foncière pour établir la base de données fiscale des impôts fonciers sur le terrain et des impôts fonciers sur les propriétés bâties; le recouvrement de ces impôts a amélioré de façon significative les recettes propres des communes. Les visites faites auprès des guichets fonciers d'Ankilizato et d'Ambatolahy ont confirmé le degré de développement de ces services communaux. Le nombre de certificats fonciers émis fin décembre 2015 était inférieur aux prévisions, soit 8 840 au lieu de 17 450. Ces

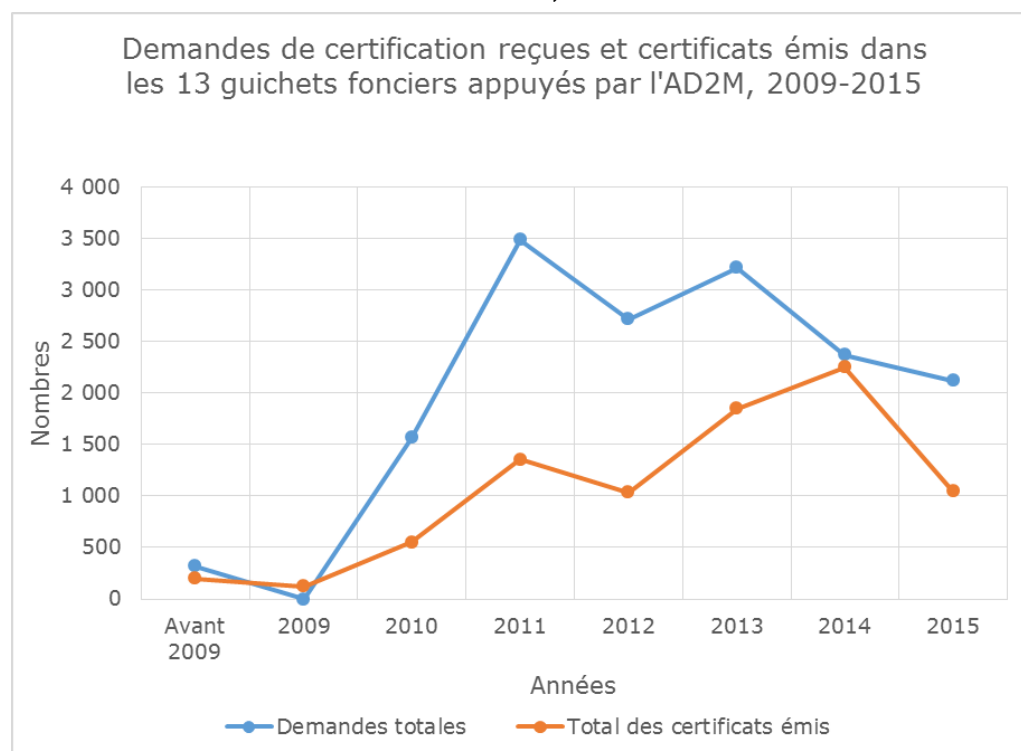
²⁹ Celles de la RMP et, à défaut, complétées par celles du Rapport de pré-évaluation.

³⁰ Observatoire du foncier (<http://www.observatoire-foncier.mg/>).

8 840 certificats émis sont le résultat de 15 210 demandes déposées. L'analyse de l'efficacité montre plus en détails que l'émission de certificats fonciers a été relativement efficace et socialement équitable (bien que l'indicateur correspondant n'ait pas été atteint, ce qui est surtout dû au manque de référentiels concrets au début de la réforme foncière).

39. La demande de sécurisation foncière par les certificats fonciers est inégale et variable suivant les réalités et les régions: demande forte dans les régions à forte densité de population, avec une agriculture orientée vers le marché, où les terres sont rares et les transactions foncières monétaires importantes. Dans les zones présentant des caractéristiques inverses, comme dans la région du Menabe, la demande est moins forte, et la capacité ainsi que la motivation à payer pour les certificats fonciers sont nettement inférieures également. Le schéma 1 ci-dessous montre l'évolution des demandes et des certifications entre 2009 et 2015 pour les 13 guichets fonciers appuyés par le Projet.

Schéma 1

Évolution des demandes et des certificats émis, 2009-2015

Source :Archives des documents de l'AD2M « Foncier Phase I - AD2M.

40. La différence entre le nombre de demandes déposées et de certificats émis est due à des chevauchements de parcelles, des oppositions, et à la réticence à enregistrer ces certificats qui impliquent d'entrer dans la fiscalité communale. Si l'on compare le taux de certification par rapport aux demandes, de 58% pour les 13 guichets fonciers, avec la moyenne nationale qui est de 55%, les ordres de grandeur sont les mêmes. Une comparaison avec la base de données de l'Observatoire National du Foncier (ONF) n'est toutefois pas aisée, cette dernière n'étant probablement pas complète: les chiffres des 13 guichets fonciers appuyés par le Projet ne sont pas repris de manière cohérente dans cette base de données nationale.
41. Les chiffres qui sont à l'origine du schéma 1 révèlent en outre que:
- a. Il existe une forte corrélation linéaire entre le nombre de demandes de certification déposées et le nombre de certificats émis ($r = 0,79$). En d'autres termes, les guichets fonciers recevant un nombre élevé de demandes tendent aussi à émettre un nombre élevé de certificats.

- b. Sur un total de 8 840 certificats, 970 ont été émis en faveur de femmes, soit 11%. Toutefois, les certificats octroyés à des femmes n'ont été comptabilisés qu'à partir de 2013. Dès cette année, 5 480 certificats ont été émis. La proportion relative des certificats féminins a été 17% pendant cette période, contre une moyenne nationale de 23% (voir les réserves exprimées ci-dessus quant à la fiabilité de la base nationale de données).
 - c. Dans les 13 guichets fonciers appuyés par le Projet, la mission d'évaluation a cherché à déterminer si la proportion des certificats émis en faveur de femmes était proportionnelle au nombre des demandes reçues ou du total des certificats émis pour un guichet donné. Sur les 13 guichets du Menabe, les corrélations linéaires entre le nombre de demandes et le nombre total de certificats, d'une part, et les certificats féminins d'autre part, sont élevées ($r = 0,81$ et $r = 0,80$, respectivement). De telles corrélations suggèrent, dans le cadre d'une perception globale, que le nombre de certificats destinés aux femmes obéit avant tout à des paramètres quantitatifs: nombre de demandes déposées et nombre total de certificats émis.
 - d. À partir des mêmes données, le RAP fait valoir que la "productivité" des 13 guichets fonciers ayant l'appui de l'AD2M a été 2,7 fois plus élevée que la celle des 458 guichets du niveau national. En effet, sur la période d'observation allant de 2007 à 2017, 680 certificats ont été émis en moyenne par les guichets fonciers travaillant au sein de l'AD2M, contre 262 au niveau national. Il est toutefois possible que cette comparaison ne soit pas rigoureuse, dans la mesure où l'ONF ne comptabilise que des certificats enregistrés. En tout état de cause, la CCRF et l'ONF reconnaissent que, sans l'appui d'AD2M, ces guichets ne fonctionneraient plus aussi bien et auraient rejoint les autres, non accompagnés, qui survivent difficilement (cas des 19 guichets fonciers non appuyé par l'AD2M dans le Menabe).
42. L'AD2M a aussi lancé la sécurisation des droits secondaires, de par laquelle des contrats écrits sont établis entre des propriétaires terriens et des paysans sans terres, qui pourront ainsi cultiver pendant une certaine période. Les témoignages recueillis dans ce domaine confirment que la sécurisation des droits secondaires est une mesure fortement favorable aux pauvres car elle apporte plus de sécurité juridique à des ménages sans terres et, par conséquent, permet de mieux planifier certains arrangements commerciaux. Cette expérience réussie est valorisée dans la nouvelle lettre de politique foncière de 2015.
43. L'AD2M a mis en avant l'aménagement hydro-agricole, qu'il considère comme un préalable à la demande de certification foncière, car il tend à augmenter la valeur des sols. En effet, les superficies cultivées ont ainsi pu être augmentées, et des paysans dépourvus de terres ont pu y accéder. Des comités de sages où siègent aussi les paysans sans terres ont été mis en place au niveau local pour modérer et gérer le partage des parcelles nouvellement aménagées.
44. Selon les statistiques du Projet, le total des superficies aménagées par l'AD2M a concerné 5 588 ha (cumul des nouveaux aménagements, réhabilitation et épandage de crues) en faveur de 3 474 membres d'associations d'usagers de l'eau. Une proportion de 70% de ces bénéficiaires était sans terres auparavant. Les femmes représentaient 20% des bénéficiaires. La carte satellitaire ci-dessous montre les parcelles certifiées après un aménagement hydro-agricole. Il semble que le périmètre irrigué ait servi de "moteur de certification" au-delà des limites des périmètres aménagés. La certification, dans ce contexte, peut-être davantage perçue comme une initiative d'autonomisation des pauvres sur le plan juridique que comme la sécurisation des droits secondaires. Le fait que, vers la fin du projet, les CECAM ont accepté les certificats fonciers comme garanties de prêts constitue un autre remarquable facteur positif.

Carte 1
Périmètre irrigué de Lahaveloka (Antsoha) et parcelles certifiées



Source : Archive des extraits de cartes de l'AD2M.

45. **Appui à la mise en valeur durable de la base productive.** L'étude finale d'impact faite par l'AD2M - dont les résultats sont repris dans l'appendice 1 du RAP - révèle l'évolution des rendements suivante: riz irrigué: 4,5 tonnes/ha contre 1,5 tonne/ha avant le projet et une cible de 3,8 tonnes/ha; haricot, arachide, lentille: 1,8 tonne/ha contre une cible de 1,1 tonne/ha; oignon: 25 tonnes/ha contre une cible de 15 tonnes/ha. Le taux d'adoption des techniques améliorées et vulgarisées, comme le Système de riziculture intensive (SRI) et Système de riziculture améliorée (SRA), par rapport aux superficies, a atteint 60%³¹. Le nombre de membres actifs des CECAM a atteint 1 984 contre une prévision de 1 800. Les cibles d'encours de crédit et d'épargne ont été dépassées aussi, sur une base nominale toutefois. Au total, des crédits ont été octroyés pour un montant de 7,4 MGA milliards à environ 2 000 bénéficiaires entre 2010 et 2015, avec un taux de remboursement de 96%. Huit greniers collectifs villageois ont été construits, pour une capacité totale de 675 tonnes. L'étude externe d'impact entreprise par le FIDA confirme les progrès obtenus en termes de rendements agricoles.
46. L'appendice 6 du RAP contient un tableau qui aide à comprendre les fondements de l'augmentation de la production agricole dans la zone du projet, qui est un indicateur d'impact selon le cadre logique de l'AD2M (voir annexe VI ci-après). L'on voit que cette importante augmentation provient d'une extension de 31% des superficies cultivées, qui résulte elle-même directement des aménagements hydro-

³¹ Le SRI est une méthode innovante mise au point à Madagascar dans les années 1980. Il augmente le rendement rizicole même sans exiger de semences améliorées ni des quantités importantes d'engrais, grâce à i) la préparation de pépinières sèches; ii) le repiquage de jeunes plants à deux feuilles de 5 à 10 jours; iii) l'espacement d'au moins 20 cm entre les plants; iv) une maîtrise de la gestion de la lame d'eau (2cm) et v) la pratique du sarclage. Si la lame d'eau n'est pas rigoureusement maîtrisée, on parle de SRA ou Système de riziculture améliorée qui est une variante atténuée du SRI. Voir aussi W.A. Stoop (2005), The System of Rice Intensification (SRI): Results from exploratory field research in Ivory Coast - Research needs and prospects for adaptation to diverse production systems of resource-poor farmers. West African Rice Development Association.

agricoles de tout type et des cultures renforcées sur tanety et baiboho. L'addition d'une deuxième récolte de riz sur certains périmètres et l'insertion d'une troisième récolte (de légumineuses) entre les deux saisons rizicoles a augmenté l'intensité culturale. Le même appendice souligne que les augmentations de production à la fin du Projet, toutes spéculations confondues, étaient surtout dues à des productivités accrues par unité de surface, avec un effet net attribuable moyen de 68%. S'agissant de la Composante 2, l'extension des superficies, l'augmentation de l'intensité culturale et le progrès notable des rendements agricoles sont à considérer comme des éléments du progrès observé, allant de pair avec l'accès au crédit et aux intrants. Les discussions avec des producteurs et productrices mettent en évidence une conscience explicite de l'évolution des productivités et des productions.

47. **Stratégie de ciblage.** Le RAP a aussi procédé à un examen critique de l'efficacité du ciblage des catégories vulnérables déterminées au début du Projet (voir section sur la mise en œuvre du Projet). Il en ressort que les groupes affichant une participation supérieure aux cibles quantitatives ont été: i) les ménages sans terres agricoles propres (irriguées, baiboho), ni zébus, et sans autres actifs productifs; et ii) les ménages agricoles avec des parcelles sur tanety et/ou baiboho mais sans terres irriguées ni zébus. Par contre, le groupe constitué de ménages pastoraux principalement voués à l'élevage bovin, souvent des autochtones Sakalava, n'a bénéficié du Projet qu'à hauteur de 37%. Ceci pourrait être dû au changement de cap de l'AD2M favorisant davantage les bénéficiaires d'aménagements hydro-agricoles, comme l'explique la section sur la pertinence, et favorisant davantage aussi les activités d'agriculture. En tout état de cause, l'orientation "pro-pauvres" du Projet n'est pas remise en question, compte tenu de la proportion de ménages auparavant sans aucune terre dans les périmètres irrigués, soit 70% de l'ensemble des bénéficiaires ayant accès à des terres irrigables, comme indiqué ci-dessus.
48. Les progrès quantitatifs atteints, y compris en termes d'équité sociale, amènent la mission à attribuer à l'efficacité de l'AD2M l'appréciation *satisfaisant* (5).

Efficiences

49. L'efficacité est la mesure du rapport entre les coûts et les bénéfices d'un projet. Dans un contexte de développement on ne dispose que rarement de chiffres précis sur les coûts et les bénéfices. C'est pour cela que l'on a souvent recours à des indicateurs de substitution tels que la différence entre coûts unitaires prévus et effectifs, ou les délais d'exécution, ou d'autres indicateurs de gestion. L'augmentation des coûts ou les retards dans la génération des bénéfices sont censés réduire la rentabilité économique d'une intervention, et donc l'efficacité. En termes de délai entre l'approbation du Projet et son entrée en vigueur, les sept mois de l'AD2M sont nettement inférieurs à la moyenne régionale, qui est de 12 mois environ.
50. En ce qui concerne le projet, les taux d'exécution budgétaire annuels ont atteint 70% en moyenne, ce qui résulte d'une surbudgétisation annuelle voulue, qui a donné un taux de réalisation global de 99,8% à la fin du Projet, ainsi que du report d'une année de la date d'achèvement. Cette prorogation d'une année était devenue inévitable, en raison essentiellement du retard apporté à l'approbation du crédit additionnel qui avait comblé des cofinancements perdus, mais n'avait été débloqué qu'au troisième trimestre de 2013. L'AD2M a pu rattraper un retard de presque deux ans dans les années 2007-2008, dû au sous-dimensionnement de l'UGP qu'il a fallu corriger, et aux dysfonctionnements entre l'UGP et la Cellule d'appui et de suivi (CAS), intégrée lors de l'ajustement du Projet en 2009. Le RAP fait état d'une proportion de coûts de fonctionnement proprement dits de 14% des coûts totaux du Projet. Si l'on divise les coûts effectifs totaux de la Composante 3 (gestion et

suivi) par le coût total effectif, on obtient un ratio de 22%, ce qui reste dans la plage de nombre de projets financés par le FIDA.³²

51. Dans le document de conception, le taux de rentabilité économique (TRE) de l'ensemble du projet a été estimé à 26,7%. Le TRE final de l'AD2M a atteint 29,2%. Le RAP a été très attentif au nouveau calcul du TRE à la fin du Projet, et a souligné les causes sous-jacentes de ce résultat, à savoir le nombre plus élevé de bénéficiaires (26 000 ménages au lieu de 16 000) et l'accroissement plus important que prévu des intensités culturelles et des rendements agricoles. Le nombre réel des ménages bénéficiaires a contribué à réduire le coût moyen par personne bénéficiaire à 190 USD contre une prévision de 390 USD.
52. Dans la plupart des cas, les réalisations matérielles sont dépassées tout en restant dans les limites des ressources allouées, et les coûts unitaires par activité sont le plus souvent inférieurs aux prévisions. Il faut noter aussi l'excellente collaboration entre le topographe et les usagers lors de l'établissement du nombre et de l'emplacement des prises d'eau sur le canal principal, dans le périmètre illustré à la carte 1. Ceci a permis un traçage de canaux secondaires et tertiaires satisfaisant tant les préférences des usagers que les critères techniques. Le dialogue entre le technicien et les usagers a débouché sur l'installation d'un nombre de prises d'eau supérieur à ce qui était prévu. La motivation et l'investissement des usagers a permis la réalisation de canaux de très bonne qualité, égale à ce qui aurait été réalisé à l'aide de machines de chantier dont le coût d'utilisation journalier, élevé, n'aurait pu être financé par les acteurs locaux.
53. Le dispositif des ONGT dans l'organigramme d'AD2M³³ est une structure d'accompagnement technique et socio organisationnel efficace, proche des paysans bénéficiaires du Projet et adaptée au contexte local et aux besoins des bénéficiaires des appuis. C'est ainsi par exemple qu'un livret sur l'alphabétisation a été produit par les techniciens de ces organisations pour s'adapter au mieux au contexte local (dialecte local, niveau d'instruction). De même, l'engagement des ONGT a constitué une présence effective auprès des organisations paysannes, au coût compétitif³⁴ de 642 000 USD / ONGT pour sept ans contre 542 000 USD hors équipement pour quatre ans, s'agissant de la Cellule d'appui et de suivi (CAS).
54. Parmi les aspects qui ont retenu l'attention de l'équipe d'évaluation d'AD2M, il faut citer l'appropriation relativement rapide des nouvelles techniques agricoles: les Systèmes de riziculture intensive ou améliorée (SRI/SRA,) au sujet desquels *on parle d'atteinte d'un point de non-retour*, ainsi que des spéculations sur l'arachide, le haricot, la lentille et l'oignon, par exemple. La section sur l'efficacité illustre avec précision l'essence du SRI et du SRA, tandis que l'annexe VI dépeint les effets de la combinaison entre l'extension des superficies, l'augmentation de l'intensité culturelle et les progrès atteints en termes de rendements physiques. Ensemble, ces éléments sont à la source du TRE obtenu (voir ci-dessus). Selon le RAP, la promotion des champs écoles paysans (CEP), version simplifiée, comme outil de vulgarisation et de dissémination rapide a puissamment aidé les microprojets "coup de pouce" au bénéfice des paysans les plus pauvres. Le concept des CEP promu par la FAO est en effet une entreprise relativement complexe, comprenant six étapes dont trois relevant de l'identification des contraintes et des techniques possibles³⁵. Au travers des ONGT, l'AD2M a simplifié la procédure en se basant sur des enquêtes participatives rurales préalables, pour sélectionner un nombre restreint de thèmes essentiels. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: les CEP ont entraîné une augmentation de la production aussi bien en qualité qu'en quantité. Ainsi, 892 CEP ont été mis en place alors que 590 étaient prévus (soit 151%), et couvrent

³² IFAD, IOE. Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations Evaluated in 2016 (ARRI), Rome, 5 septembre 2017.

³³ Source: Organigramme réajusté d'AD2M.

³⁴ AD2M. Rapport d'autoévaluation, page 16, 2016.

³⁵ <http://www.fao.org/docrep/017/ap777f/ap777f.pdf>

6 268 ha et 18 698 bénéficiaires, alors que 5 900 ha et 14 750 exploitants avaient été prévus. Le saupoudrage (effets pervers de l'approche par la demande) fut ainsi évité et l'AD2M a gagné en efficacité en laissant les paysans diffuser de façon horizontale les bonnes pratiques du projet. La mise à disposition des matériels agricoles nécessaires pour l'adoption des nouvelles techniques était importante aussi, autant que la formation de proximité et les conseils donnés par les techniciens des ONGT aux organisations paysannes.

55. Les volets d'activités qui ont enregistré un retard notable par rapport aux calendriers prévus sont les suivants: i) la sécurisation foncière, en raison de la crise politique qui a provoqué le départ du MCA et le ralentissement de la mise en œuvre de la politique au niveau national; et ii) les associations d'usagers de l'eau (AUE) qui, bien qu'ayant surgi en grands nombres n'atteignent pas encore, pour certaines, le niveau de maturité requis aux fins du Projet. En ce qui concerne le point i) ci-dessus, et comme indiqué à la section sur l'efficacité, la "productivité" des 13 guichets fonciers ayant l'appui de l'AD2M s'est avérée 2,7 fois plus élevée que celle des 458 guichets du niveau national. En effet, sur la période d'observation de 2007 à 2017, le nombre moyen de certificats émis par guichet s'est élevé à 680 au sein de l'AD2M, contre 262 au niveau national. Ceci constitue un indicateur d'efficacité relative.
56. L'efficacité dresse un bilan entre les aspects positifs et ceux qui accusent des retards et a été notée *satisfaisant* (5).

B. Impact sur la pauvreté rurale

57. Hormis le RAP, le Rapport d'évaluation d'impacts du Projet AD2M³⁶ est une source importante de l'évaluation de l'impact sur la pauvreté rurale; une autre, plus récente, provient d'une évaluation externe d'impact commissionnée par le FIDA³⁷. S'agissant de cette dernière référence, l'AD2M a exprimé des réserves, relativement surtout à des *affirmations contenues dans la section des évaluations qualitatives et fondées sur* la présentation d'un projet de rapport en juillet 2017³⁸. L'EvPP se réfère à cette étude ci-après, notamment dans la section des impacts sur les institutions et politiques. Le Rapport (interne) d'évaluation d'impacts du Projet AD2M est un document très détaillé, doté de précisions méthodologiques pertinentes, mais dépourvu toutefois de dispositifs de tests statistiques simples. En termes d'expansion de terres cultivées et irriguées, d'intensité de cultures, de rendements physiques et de prix agricoles obtenus, ce rapport interne est précis et crédible. L'évaluation externe de l'impact, par le FIDA, citée plus haut, s'est limitée à des augmentations de rendements physiques dans sa partie quantitative, et arrive à des conclusions corroborant celles du Rapport d'évaluation d'impacts du Projet AD2M. Toutefois, l'AD2M a remarqué que l'évaluation externe d'impact du FIDA n'a considéré aucun nouvel aménagement dans la sélection des sites soumis à l'enquête.

Revenu et avoirs des ménages

58. Le Rapport interne d'impacts de l'AD2M se penche longuement sur l'évaluation des revenus et des avoirs des ménages, entre la situation de référence de 2009, issue d'une enquête complémentaire, et la fin de 2015. L'objectif était de constituer des échantillons indépendants et représentatifs au niveau de chaque pôle de développement, avec un échantillonnage aléatoire simple à un seul degré et à probabilité égale. Afin d'assurer un niveau de signification confortable et de permettre une stratification *a posteriori* pour certains types d'appui, la taille de l'échantillon a été fixée à 250 ménages par pôle de développement, soit

³⁶ République de Madagascar, MCAR, AD2M. Rapport d'évaluation d'impacts du Projet AD2M, mars 2016.

³⁷ International Initiative for Impact Evaluation. Impact evaluation of the programme supporting development of Menabe and Melaky regions in Madagascar, octobre 2017.

³⁸ AD2M. Contribution / commentaire de l'équipe du Projet AD2M sur la présentation sur l'évaluation d'impact, courriel du 7 août 2017.

1 250 ménages bénéficiaires pour l'ensemble de l'étude. En ce qui concerne les témoins, trois communes et cinq fokontany ont été choisis de manière raisonnée pour le projet, en tenant compte de l'extension de la zone du projet lors de la deuxième phase.

59. Il ressort du Rapport que la moyenne des revenus des ménages a évolué entre 2009 et 2015, de 1,3 million MGA à 2,9 millions de MGA en termes nominaux, soit de 118%, et de 54% en termes réels³⁹. La part de la vente de produits agricoles et d'élevage est passée de 55% à 67% pendant cette période, ce qui montre le rôle que ces spéculations ont dû avoir dans la formation des revenus des ménages bénéficiaires du Projet.
60. Si, en 2009, l'autoconsommation alimentaire représentait 30% *du revenu total des ménages et les dépenses courantes alimentaires 32% (soit une part de 62% pour les dépenses alimentaires)*, ces taux sont descendus respectivement à 26% et 27% en fin de projet (soit un total de 53%), contre une multiplication par 2,5 des dépenses courantes non alimentaires. Une large place a été laissée aux *dépenses consacrées aux obligations sociales*, qui ont été multipliées par 3,6. Les dépenses de santé et d'éducation, marginales au début du projet, ont été multipliées par 6. Par rapport aux ménages témoins, les ménages de l'AD2M ont affiché une nette tendance à investir davantage dans des terrains, maisons et animaux, dans des proportions allant de 17% à 57%. La tendance est similaire entre les ménages témoins et les bénéficiaires du Projet si l'on se penche sur les biens des ménages. Ces ménages possèdent davantage de biens mobiliers, radio/TV et bicyclettes ou motocyclettes. Il est vrai, toutefois, que le rapport d'impact de l'AD2M ne présente aucune preuve statistique, même simple, comme par exemple le Test t. Il n'est par conséquent pas possible de savoir si les différences observées entre avant et après, et/ou entre bénéficiaires et non-bénéficiaires, sont statistiquement significatives. Ne restent que des éléments anecdotiques, comme par exemple l'affirmation d'un groupe de villageoises et villageois expliquant qu'ils n'avaient même pas de chaises avant leur participation à l'AD2M. La mission a pu conduire des discussions, assise sur des chaises.
61. Il est, de même, fait état des différences d'avoirs entre la globalité des ménages et ceux membres des CECAM. Les différences en termes de possession d'habitations en dur, terrains, équipements agricoles et non-agricoles varient de 30 à 50% en faveur des membres de CECAM. La proportion de l'épargne institutionnelle a connu une nette évolution et s'était multipliée par plus de 5 à la fin du projet, par rapport à la situation de référence où elle n'était que de 1%, avec un montant moyen par épargnant au niveau des CECAM de 25 295 MGA en 2015. Parallèlement, parmi les clients de CECAM, le recours à des emprunts informels a connu une nette diminution dans la période d'observation.

Capital humain et social et autonomisation

62. Une évolution notable du profil des chefs de ménages est observée. Avant 2007, 60% des chefs de ménages étaient analphabètes. En 2015, plus de 82% des exploitations étaient gérées par des chefs de ménage ayant un niveau d'instruction leur permettant de lire, écrire et calculer. L'AD2M a produit 10 040 néo-alphabétisés, contre une cible de 12 250 et a aussi encouragé les jugements supplétifs⁴⁰, en essayant de réduire les contraintes personnelles limitant les possibilités, pour une catégorie sociale défavorisée, d'accéder aux services, conseils et subventions. Les personnes interrogées ont confirmé que ces jugements supplétifs leur avaient donné des avantages matériels du type de ceux mentionnés plus haut, mais aussi une existence légale qui leur apporte un "sentiment d'appartenance" et donc, en soi, une contribution au capital humain et social.

³⁹ D'où l'on peut déduire un taux d'inflation moyen de 7% entre 2009 et 2017.

⁴⁰ Tribunal forain statuant sur la délivrance de carte nationale d'identité à des personnes qui n'en ont pas faute de déclaration de naissance.

63. Les producteurs et productrices ont aussi acquis des compétences spécifiques et ont adopté les techniques apprises et, progressivement, maîtriser l'environnement concernant leurs activités. Certains ont même pu dépasser le niveau de simples producteurs en devenant des producteurs de semences, non seulement commerciales mais de base, ce qui requiert une certaine technicité qui dépasse la capacité paysanne ordinaire. Cette observation vaut avant tout pour les producteurs de semences certifiées de haricots.
64. La structuration des bénéficiaires en organisations de producteurs a contribué à la formation du capital social. Près de 90 organisations de producteurs ont été créées et renforcées, dont 55% ont acquis un niveau avancé d'autonomie opérationnelle et financière, 33% un niveau moyen tendant vers leur autonomisation, tandis que 12% demeuraient à un niveau faible au regard de ces critères⁴¹. Si, par le passé, les décisions étaient le plus souvent prises par les autorités traditionnelles composées essentiellement d'hommes âgés, on observe actuellement une évolution vers un rajeunissement et une mixité des fonctions dirigeantes au sein des communautés⁴².
65. Grâce à l'appui du Projet, près de onze mille personnes ont pu exercer leurs droits civiques et accéder à des services administratifs. Elles ont bénéficié de cet appui pour obtenir des cartes d'identité nationale qui leur ont permis de voter, pour accéder aux services fournis par les institutions de micro-finance (IMF) et pour bénéficier de la sécurisation foncière. Auparavant réticents à tout contact avec l'administration, les bénéficiaires l'abordent maintenant seuls, sans crainte ni hésitation. L'alphabétisation a également permis l'autonomisation des personnes qui en ont bénéficié dans la mesure où elles ont pu se défaire de la dépendance vis-à-vis d'autres personnes en matière de lecture et d'écriture. Un autre facteur favorisant le capital social fut la mise en œuvre, au profit des personnes les plus vulnérables, de microprojets "coup de pouce". Au total, 2 769 personnes vulnérables ont pu passer d'une situation initiale d'extrême pauvreté, de dénuement et de dépendance, à une situation de petits exploitants autonomes, participant à la vie économique et sociale de leur communauté et dégagant des revenus pour mener une vie digne. Les femmes ont particulièrement bénéficié de cette autonomisation⁴³.
66. Il est nécessaire ici de mentionner les avis exprimés par l'évaluation externe d'impact du FIDA, de 2017, à laquelle renvoie la section consacrée à l'impact sur la pauvreté rurale. Cette évaluation confirme, dans la partie réservée à l'*appréciation qualitative*, que des membres des associations d'usagers de l'eau ont manifesté leur mécontentement quant au "manque de consultation" dans les aménagements hydro-agricoles et parce que "les structures d'irrigation étaient de mauvaise qualité". La mission revisite ces aspects dans la section sur la durabilité.

Sécurité alimentaire et productivité agricole

67. L'accès à la terre après l'aménagement hydro agricole, l'irrigation et l'épandage des crues, ainsi que l'augmentation de la productivité agricole, a permis aux paysans d'augmenter la production du riz, de 44 000 tonnes à 60 000 tonnes par an dans les zones d'intervention du projet et la production de haricots de décrue est passée de 1 900 à 3 700 tonnes. L'annexe VI explicite les composantes de ces augmentations de production agricole.
68. Le Rapport interne d'impacts de l'AD2M présente aussi des chiffres sur les excédents de riz blanc générés en 2015, de 11 660 tonnes, alors qu'ils étaient de 2 700 tonnes en 2007, et ce malgré une augmentation de 20% de la population pendant cette période dans la zone du Projet. À partir de ce constat, le rapport produit aussi des données sur la sécurité alimentaire en termes d'accessibilité des

⁴¹ AD2M. Rapport d'auto-évaluation des organisations de producteurs, 2016.

⁴² 46% des responsables associatifs ont moins de 45 ans, et 10% moins de 35 ans (RAP, paragraphe 95).

⁴³ Base de données AD2M.

aliments selon la méthode du Programme alimentaire mondial (PAM), en mesurant les dépenses consacrées aux aliments. Au-delà de 75%, un ménage est considéré en situation de risque grave d'insécurité alimentaire. Par rapport aux témoins, les bénéficiaires du projet sont plus à l'abri, du point de vue alimentaire. En effet, 69% d'entre eux ne présentent pas de risque d'insécurité alimentaire, contre 64% pour les témoins. De même pour les risques graves d'insécurité alimentaire (plus de 75% des dépenses du ménage pour les aliments), 12,9% des bénéficiaires présentent ce risque contre 15,5% pour les témoins. Il est improbable que ces différences soient statistiquement significatives. Cette faible différence entre les zones du projet et les témoins en matière d'accessibilité des aliments peut s'expliquer par le fait qu'avant l'AD2M, la région du Menabe, dans son ensemble, était déjà excédentaire en produits vivriers, et alimentait d'autres régions, dont la capitale.

69. L'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans a régressé de 25,2% à 19% entre 2009 et 2015. En termes de nutrition, le rapport d'évaluation d'impact du Projet ne se réfère pas à des témoins. Les données concernant le retard de croissance (malnutrition chronique) ne montrent pas, par contre, de progrès notable, sauf pour les jeunes filles. Ceci n'est pas étonnant puisque des recherches ont montré que *la malnutrition chronique n'est touchée qu'à raison de 33% par les interventions nutritionnelles*, le restant étant probablement attribuable à des dysfonctionnements intestinaux dus au milieu (manque d'hygiène environnementale)^{44 45}. Ces deux références permettent de comprendre que les déficiences en matière d'hygiène environnementale vont bien au-delà de l'eau potable et de l'assainissement. Les enfants victimes de malnutrition chronique ne souffrent pas de diarrhées en premier lieu mais plutôt d'un dysfonctionnement intestinal prolongé dû à la contamination permanente avec des matières fécales dans et autour de leur habitat.

Impact sur les institutions et les politiques

70. Le projet a eu un impact certain sur *l'efficacité des structures régionales et communales dans leur gestion des territoires*. Les communes rurales ont acquis de nouvelles attributions en matière de gestion foncière, qui relevaient auparavant exclusivement des services fonciers, au niveau des chefs-lieux des régions administratives. Ce transfert de pouvoirs aux collectivités constitue une avancée certaine dans la décentralisation, et une synergie avec la fiscalité locale pour certaines communes pilotes. Dans un contexte institutionnel, il convient aussi de mentionner le réseau des CECAM qui s'est consolidé grâce à l'AD2M.
71. Les réalisations dans ce domaine ont été les suivantes: i) établissement de 19 bilans-diagnostics fonciers (136% des prévisions); ii) élaboration de 14 plans locaux d'occupation foncière (100% des prévisions); iii) mise en place de 13 guichets fonciers, soit 93% des prévisions et de 3 centres de ressources sur les informations foncières (CRIF), soit 100% des prévisions; iv) formation de 29 agents fonciers; v) mise en place, formation et recyclage de 139 commissions de reconnaissance locale (CRL); et vi) formalisation et sécurisation de 73 contrats de reconnaissance des droits secondaires⁴⁶.
72. L'AD2M a contribué à la nouvelle Lettre de politique foncière de 2015⁴⁷, qui intègre des thématiques qu'il expérimentées, telle que la sécurisation des droits secondaires. Le Projet s'est ainsi avancé bien au-delà de ses limites géographiques.
73. La légitimité des associations d'usagers de l'eau (AUE) et des unions est reconnue par tous les acteurs concernés⁴⁸, à tel point que des catégories d'usagers qui

⁴⁴ Humphrey J H, Child under-nutrition, tropical enteropathy, toilets, and handwashing; Lancet (2009).

⁴⁵ Bhutta ZA, Ahmed T, Black RE; Interventions for maternal and child undernutrition and survival. Lancet (2008).

⁴⁶ Contrats de location.

⁴⁷ République de Madagascar. Ministère d'État en charge des projets présidentiels, de l'aménagement du territoire et de l'équipement. Lettre de politique foncière 2015 – 2030, Antananarivo, version du 8 mai 2015.

⁴⁸ Usagers, autorités locales (administratives et traditionnelles) et services techniques.

avaient fait fi de ces structures auparavant s'y sont intégrés et en respectent les disciplines. La gestion des associations s'est améliorée et l'application des règlements intérieurs commence à être effective. Trente-quatre AUE et quatre unions d'AUE ont été créées. Cependant, peu habitués à contribuer financièrement à la gestion et à l'entretien des réseaux hydro-agricoles, les usagers devront être encore davantage sensibilisés et mobilisés. Il est possible que "la mauvaise qualité des structures d'irrigation" mentionnée par l'étude externe d'impact du FIDA soit en rapport avec la volonté variable de contribuer financièrement à l'entretien des systèmes d'irrigation. En revanche, la mobilisation pour des travaux manuels trouve une réponse positive des membres.

74. Après mise en balance des impacts positifs, de l'absence de différences statistiquement significatives et de la quasi-stagnation en termes de malnutrition chronique, les domaines d'impact ci-dessus analysés ont été notés *moyennement satisfaisant* (4).

C. Autres critères de performance

Durabilité

75. Le critère de durabilité des résultats renvoie à la poursuite des bénéfices générés par le projet après sa clôture et prend en considération les stratégies envisagées pour réduire progressivement l'assistance qu'il apporte (stratégies de sortie), et renforcer les capacités des institutions nationales et locales. Ce critère considère également la durabilité des activités économiques appuyées, la disponibilité régulière des fonds pour l'entretien des infrastructures et des biens collectifs, la disponibilité des appuis techniques et organisationnels et le soutien politique à l'issue des projets.
76. Le document du Projet a déjà mentionné qu'il devra assurer la pérennité de ses investissements et la duplication de ses actions après son achèvement, dans une logique de développement durable. La majeure partie des activités menées s'est fondée sur le renforcement des capacités des ressources humaines et l'exploitation rationnelle de la terre et de l'eau, principales ressources dans la zone, avec un dispositif d'encadrement et d'appui-conseil assez conséquent et intervenant localement, mais qui sera dégressif pour laisser plus de place à la prise d'initiative des groupes cibles et à l'émancipation des relais villageois formés.
77. *Les facteurs contribuant à la durabilité des avantages générés par l'AD2M sont les suivants*: la bonne qualité des ouvrages construits par le projet⁴⁹; le renforcement du capital humain (CEP, alphabétisation) et social (organisations de base); la rentabilité des produits promus et leur orientation vers le marché, y compris l'évolution positive des prix nominaux de produits agricoles pendant la durée du Projet⁵⁰; la mise en place de prestataires de proximité (tels que le réseau des CECAM, les agents de santé animale, les producteurs de semences, les ateliers de fabrication de matériels agricoles, les boutique d'intrants); la collaboration avec des ONGT.
78. L'insécurité rurale *est un premier facteur qui compromet la durabilité* et qui semble, selon les témoignages, s'aggraver, avec des dégâts énormes dans le domaine de la production animale et des conséquences multiples sur la traction animale, le recyclage de résidus nécessaires à la fertilité des sols, et la santé animale du fait de l'absence de vaccinations systématiques par crainte de rassembler des troupeaux. Cette insécurité risque aussi de causer un exode rural hors de contrôle. Le problème de l'insécurité était omniprésent au cours des

⁴⁹ Il convient de souligner ici que les visites d'ouvrages et les discussions avec des groupes focaux permettent de confirmer que la mission d'évaluation n'a pas décelé d'éléments attestant que "les structures d'irrigation étaient de mauvaise qualité" comme l'affirme la mission d'évaluation externe de l'impact (paragraphe 67). Il est vrai que l'AD2M a aussi promu la construction de séries de digues constituées de terre et renforcées par des piquets. Dans un contexte de topo-séquences bas et de faibles courants d'eau, la mission est d'avis que ces choix sont adéquats, et renforcent les capacités locales d'entretien et de réparation.

⁵⁰ RAP, Appendice 6: Analyse économique et financière, tableau 15.

discussions avec les bénéficiaires du Projet et est aussi amplement repris dans les études d'impact, internes et externes.

79. *Les risques liés au changement climatique* sont à considérer comme un deuxième facteur susceptible de diminuer la durabilité des acquis du Projet. La section sur ce critère d'évaluation présente des détails pertinents.
80. L'AD2M était, et continue d'être, la seule opération vigoureuse de développement rural dans les régions du Menabe et du Melaky, ceci grâce à l'AD2M II déjà en cours. Le retrait prévisible de l'AD2M II au terme des trois ans dans les districts de déploiement de l'AD2M laissera des foyers de réussite isolés un peu partout et difficiles à intensifier sans un accompagnement institutionnel solide, soutenu notamment par la politique sectorielle agricole. Les guichets fonciers communaux risquent de fermer leurs portes sans un appui consistant de l'État qui subventionnerait par exemple ce service dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation. Il est vrai que deux des quatre ONGT sont des prestataires locaux, mais le coût de fonctionnement de ce service n'est probablement pas intégrable à la direction régionale en charge de l'agriculture et de l'élevage. Il est improbable aussi que la mise en place d'un dispositif d'accompagnement financé par le budget de l'État soit une priorité du MPAE.
81. Parler de durabilité des organisations paysannes en termes généraux n'a guère d'intérêt. Il serait utile de considérer les différents types d'organisations (vouées à la prestation de services sociaux, à la gestion de l'eau ou d'autres biens publics naturels, à la gestion de semences, etc.), les contraintes particulières à leurs activités, et surtout la complémentarité qu'elles peuvent trouver avec d'autres institutions pérennes. Les communes ont, par exemple, appuyé les associations d'usagers dans la perception des frais d'entretien, le règlement de conflits, le maintien de la paix sociale, à travers la mise en œuvre de la convention sociale. Sans une telle collaboration, la durabilité aussi sera mitigée. La mission a toutefois observé que les AUE, bien que devenues plus gérables avec la réduction de leur taille (par exemple sur le périmètre d'Ankilizato), restent incertaines dans leur volonté de contribuer à l'entretien courant des systèmes d'irrigation, tandis que le travail volontaire semble être bien accepté.
82. Au niveau national, la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière n'avance pas comme prévu: le nombre des communes disposant d'un guichet foncier stagne, et la modernisation des services fonciers n'a pas suivi la numérisation des données foncières dans lesdits guichets.
83. Bien que l'AD2M ait fortement investi dans des facteurs favorisant la durabilité, le poids combiné des facteurs externes, en particulier l'insécurité rurale et les risques du changement climatique, sont tels que la durabilité ne peut être notée plus haut que: "*moyennement satisfaisante*" (4).

Innovation

84. La première question que l'on peut se poser est celle de savoir si l'AD2M a introduit ou soutenu des innovations. La réponse est affirmative. Le Projet a proposé et réalisé le concept des pôles de développement et a été un pionnier dans la sécurisation des droits fonciers secondaires. Un autre domaine d'innovations concerne des techniques ou produits déjà existants ailleurs et introduits dans les zones des projets. C'est le cas du système de riziculture intensif ou amélioré SRI/SRA, découvert par un prêtre jésuite à Madagascar dans les années 1980 mais que les paysans, jusqu'ici, ne se sont pas véritablement approprié. Il en va pareillement pour l'introduction de nouvelles spéculations porteuses, l'oignon, le haricot marbré et le haricot rouge en plus du lingot blanc. La lentille et l'arachide étaient traditionnellement cultivées, mais ont connu un essor grâce au Projet (Annexe VII). L'AD2M a constitué une véritable école et un vivier d'innovations en termes d'approche, d'outils, de modalités de mise en œuvre et de contenus des activités, à savoir: l'introduction des champs-écoles paysans (CEP) simplifiés, avec des leaders

paysans; et l'agriculture de conservation apportant des co-bénéfices (arboriculture fruitière). Le déploiement du CEP simplifié est probablement l'un des ingrédients clé de ce succès innovateur.

85. L'AD2M a introduit des *techniques améliorées de production sur rizières sans maîtrise d'eau* adaptées à la réalité de la zone d'intervention: terrain non valorisée auparavant à cause de l'absence de maîtrise d'eau, peu de main d'œuvre qualifiée, passage d'une saison aléatoire à une bonne saison. Les techniciens de l'unité de gestion de projet et des ONGT diffusent ces techniques en faisant émerger des leaders paysans, en promouvant les champs écoles, et en subventionnant dans un premier temps les semences améliorées, poly-aptitudes, à cycle plus court et plus résistantes à ces conditions hydriques difficiles, ainsi que des matériels agricoles adaptés. Il était réconfortant lors de la visite sur le terrain d'entendre les témoignages des paysans et de voir leur fierté d'avoir pu produire plus de 4 tonnes/ha là où, auparavant, ils n'arrivaient même pas à produire 1 tonne/ha. Dans le domaine de l'arboriculture fruitière, des observations de terrain ont permis toutefois de déceler des déficiences de maîtrise technique, tant chez les jeunes exploitants qu'au niveau de l'ONGT responsable (méconnaissance des principes de base de la taille).
86. L'AD2M a aussi introduit le concept des vaccinateurs villageois, qui devront travailler avec les vétérinaires mandataires: la méthode d'apprentissage appliquée durant la campagne de vaccination des cheptels bovins a permis aux éleveurs dynamiques d'acquérir des compétences et certains ont ainsi été repérés pour devenir de potentiels vaccinateurs villageois. Ce qui manque encore est une entente avec les services compétents et les vétérinaires mandataires. Les vaccinateurs villageois pourraient gagner en efficacité opérationnelle et réduire des coûts de transaction s'ils étaient habilités à gérer des stocks de vaccins et de médicaments vétérinaires. Il est vrai que l'insécurité rurale répandue exerce probablement davantage d'impacts négatifs sur la santé des troupeaux.
87. Parmi tant d'autres intervenants, l'AD2M a contribué pleinement à la mise en œuvre de la réforme foncière au niveau local et national, et a même tenté d'apporter plus⁵¹ en termes méthodologiques au niveau de sa zone d'intervention. La mise à proximité des services fonciers a par ailleurs permis de développer, en nombres absolus, la formalisation du droit au sol, avec près de 6 000 ha de terres principalement agricoles et 8 840 certificats fonciers délivrés ce qui, par ricochet, a entraîné une valorisation des terres.
88. La densité d'innovations produites par le biais de l'AD2M est telle qu'une note *très satisfaisant* (6) se justifie.

Reproduction à plus grande échelle

89. Le plus remarquable, dans le cas de l'AD2M, est que l'AD2M II est explicitement conçu comme un "projet de mise à échelle", une exception par rapport aux autres projets du FIDA. Le COSOP 2015-2019 met un accent particulier sur la raison d'être et les modalités de cette mise à échelle. L'approche des pôles de production est ainsi perçue comme une réponse adéquate aux ressources limitées du FIDA: il s'agit de générer des masses critiques de productions et de coopération avec le secteur privé. Le Rapport du Président⁵² pour l'AD2M II met aussi ce projet, clairement, sous l'enseigne de la mise à échelle.

⁵¹ Le projet a localement: i) accordé une importance au diagnostic socio-foncier, qu'il a rattrapé après que la conciliation des calendriers d'intervention avec MCA a été satisfaite, ii) essayé d'approfondir les aspects de droits secondaires au sol et d'accords négociés, et iii) observé la prudence dans la médiation foncière s'agissant du processus de partage des nouvelles terres irriguées au niveau des périmètres irrigués neufs et aménagés, en s'appuyant toujours sur les organisations traditionnelles claniques et en reportant à plus tard la formalisation par la certification.

⁵² FIDA. Rapport du Président, Proposition de prêt et don à la République de Madagascar pour le Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky – Phase II (AD2M-II), Rome, août 2015.

90. L'AD2M a offert de nombreux stages destinés à des collaborateurs d'autres projets et du gouvernement ce qui a contribué à la mise à échelle. Dans le contexte du projet conçu initialement "à la demande"⁵³, l'introduction par la revue intermédiaire du concept de *pôle de production* peut être considérée autant comme une innovation que comme une reproduction à plus grande échelle, puisque le Projet a aussi introduit ce concept au Melaky. Cela consiste à concentrer un bouquet intégré d'activités raisonnées dans une logique de développement de filières, dans des zones secondaires⁵⁴ présentant de fortes potentialités agro-climatiques où se concentrent également les populations. Cette approche présente les avantages d'éviter le saupoudrage, d'apporter une logique économique-sociale aux investissements du Projet, d'augmenter l'impact, et d'être complémentaire du concept de microprojet "coup de pouce" aux personnes vulnérables. Ce concept est repris par le COSOP 2015 – 2019 et par le Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole du FIDA.
91. Le "Crédit avec éducation" constitue aussi, en soi, une innovation dont 2 000 femmes ont bénéficié. Après quelques expériences réussies, les femmes deviennent demandeuses d'un crédit plus important pour leur permettre de développer de manière conséquente leur affaire: restaurant, hôtel communautaire, boutique. Il s'agit d'un crédit à caution solidaire repris par le PNUD qui le reproduira en dehors de la zone d'AD2M.
92. Comme précisé à la section sur les impacts, l'AD2M a contribué à la nouvelle Lettre de politique foncière de 2015⁵⁵ dans laquelle des thématiques expérimentées par AD2M, telle la sécurisation de droits secondaires, ont été intégrées. La sécurisation de droits secondaires a aussi fait l'objet d'une capitalisation en vue de mise à l'échelle par la Coalition pour le développement de la riziculture en Afrique, de l'Agence japonaise de coopération internationale (CARD/JICA).
93. La mise à échelle a reçu la note *moyennement satisfaisant* (4), pour tenir compte des potentialités identifiées et du travail qui reste encore à faire pour appuyer un élargissement ultérieur, notamment au-delà du projet et du FIDA.

Égalité de genre et autonomisation des femmes

94. Ce critère se réfère aux progrès réalisés dans le domaine des objectifs institutionnels du FIDA⁵⁶ en termes: i) d'accès équitable aux activités économiques pour les femmes et les hommes ruraux et à leur bénéfice; ii) d'égalité d'influence des hommes et des femmes dans les institutions rurales; et iii) de meilleur équilibre dans le partage du travail et des bénéfices économiques et sociaux entre femmes et hommes.
95. Le genre et l'inclusion des femmes sont des dimensions traitées transversalement dans le cadre de l'AD2M. Leur intégration est prise en compte dans la chaîne allant des diagnostics participatifs et de la planification jusqu'à l'exécution proprement dite des activités. Elle fait l'objet d'une considération particulière dans la stratégie d'inclusion sociale du Projet, sur la base des documents du FIDA. Des efforts spéciaux ont été faits lors des actions de sensibilisation pour inclure les femmes aux activités de développement menées par le projet. La démarche participative du projet aide à encourager les femmes à définir et exprimer leurs besoins au sein des groupements paysans. Afin de faciliter la mise en œuvre de cette stratégie, le

⁵³ En réponse à une planification communautaire villageoise.

⁵⁴ Quatre pôles sont identifiés et développés: Betsiriry-Moyen Tsiribihina avec des filières de rente sur décrues, Ankilizato-Malaimbandy avec principalement la riziculture irriguée, le pôle mixte de Tsaraotana avec la riziculture irriguée mais également des cultures de décrues, et le futur pôle rizicole d'Antsalova, soit irrigué sur la partie nord et est, soit sur décrue sur sa partie ouest.

⁵⁵ République de Madagascar. Ministère d'État en charge des projets présidentiels, de l'aménagement du territoire et de l'équipement. Lettre de politique foncière 2015 – 2030, Antananarivo, version du 8 mai 2015.

⁵⁶ Ces objectifs ont été introduits par l'intermédiaire du plan d'action institutionnel de 2003, puis par la Politique du FIDA concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (2012) qui ne change pas les objectifs de manière significative.

dispositif d'encadrement de terrain du Projet est par ailleurs conçu pour s'ouvrir à une proportion suffisante de femmes animatrices.

96. Le RAP révèle que 34% des bénéficiaires de l'AD2M sont des femmes. Sur les 10 040 néo-alphabétisés, 39% sont des femmes. La micro finance est le secteur où l'on compte le plus de bénéficiaires féminins avec 38% de l'ensemble, et 56% pour l'utilisation de crédit, suivi des microprojets "coup de pouce" avec 35%. Les "Crédits avec éducation" étaient entièrement réservés aux femmes. Pour l'oignon, les femmes prennent place à plus forte proportion que les hommes dans cette nouvelle filière introduite dans la zone du Projet. Dans les associations d'usagers de l'eau, 20% des membres sont des femmes et près de 200 ménages dirigés par des femmes ont accédé à des parcelles nouvellement irriguées grâce aux investissements en aménagement neufs consentis, soit 13% des nouveaux ménages ayant accès aux terres irriguées. Par contre dans les associations d'éleveurs (AEL), les femmes représentent à peine 2% des membres. La mission a observé que ce sont surtout des femmes qui se chargent de la commercialisation des produits maraîchers, notamment des oignons, tandis que la vente du riz semble rester dans le domaine masculin.
97. Au sein des AUE, les femmes constituent 20% des membres, et 37% des organisations de producteurs appuyées par le projet ont des femmes dans leurs organes de gestion. Au sein des CECAM, 14% des membres des comités de gestion et 27% de ceux du comité de contrôle des caisses d'épargne et de crédits sont des femmes. À Masoarivo, l'association des éleveurs, du reste entièrement masculine, a élu une seule femme, qui en est la présidente.
98. Quelques activités, approches et impacts introduits par l'AD2M ont par ailleurs favorisé une certaine "masculinisation" de tâches productives autrefois féminines. Pour ne citer que l'introduction du SRI, le sarclage devenu mécanique revient plutôt aux hommes tandis qu'il était manuel et exercé exclusivement par les femmes dans la riziculture traditionnelle. Il en est de même pour le repiquage où l'utilisation de rayonneurs facilite cette tâche à laquelle les hommes commencent aussi à participer. Il semble donc qu'une meilleure distribution de la charge du travail ait été introduite par l'AD2M, du moins sur la base de ces exemples.
99. Les principales contraintes sont liées au manque de considération des femmes par la société et les ménages, surtout dans les zones d'interventions de l'AD2M, un phénomène social qui demande du temps pour évoluer. Les tâches domestiques pèsent encore sur les femmes ainsi que sur leur niveau d'éducation. Avec les actions menées par le projet, un début d'émancipation des femmes est observé: elles commencent à sortir du cercle domestique et à participer de plus en plus aux activités économiques. Les hommes eux-mêmes commencent à être convaincus que les activités économiques marchent mieux quand elles sont dirigées par une femme.
100. Concernant la distribution des parcelles, une enquête⁵⁷ effectuée par l'Observatoire du foncier et le CIRAD en 2011 rapporte que 11,5% des certificats fonciers délivrés le sont au nom de femmes et 24,2% au nom de couples. Au vu des contraintes ci-dessus mentionnées, il convient de percevoir que les progrès sont modérés mais visibles pour les trois objectifs de la politique de genre du FIDA. La mission propose d'attribuer la note *satisfaisant* (5) pour ce critère d'évaluation.

Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

101. Les sources principales d'appréciation de ce critère d'évaluation sont le RAP (Appendice 7) et l'étude interne d'impact de l'AD2M; elles sont citées systématiquement à partir la section traitant de l'impact sur la pauvreté rurale. Au travers de différentes interventions, la stratégie adoptée par le Projet a permis de

⁵⁷ Observatoire du Foncier. Perception et effets de la réforme foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar en 2011, premiers résultats d'approfondissements et points de réflexion pour l'opérationnel, version provisoire.

contribuer à la réduction de l'ensablement, à la valorisation de l'eau, à l'amélioration du sol et à la réduction des gaz à effet de serre. Ces actions ont consisté à: i) concentrer les investissements et la vulgarisation sur les toposéquences basses pour limiter les exploitations des bassins versants et, par conséquent, l'érosion; ii) vulgariser les bonnes pratiques agricoles qui augmentent les rendements et limitent les pratiques destructrices de l'environnement, avec 1 060 producteurs et productrices sur 350 ha, et 93 CEP non-prévus au départ; iii) promouvoir la fertilisation organique; iv) effectuer des travaux d'aménagements limitant l'apport de sable en provenance des bassins versants; v) promouvoir la valorisation de l'eau et les pratiques agricoles d'économie d'eau (SRI/SRA, agriculture de conservation); vi) sensibilisation environnementale au niveau des écoles et reboisement / arboriculture de case.

102. Des actions propres et spécifiques à la protection de bassins versants par le moyen d'aménagements hydro-agricoles n'ont pas été entreprises, en raison de l'envergure de la plupart des bassins versants. Toutefois, la conception des aménagements effectués tient compte des risques d'ensablement avec des dispositifs de piégeage des sables, ce qui a minimisé l'ensablement des rizières irriguées.
103. L'AD2M a ainsi choisi d'adopter des techniques et des mesures visant avant tout à générer des co-bénéfices à partir de l'arboriculture de proximité. L'alternative, c'est-à-dire la reforestation des bassins versants avec des essences forestières loin des centres habités, a été jugée moins attractive. En effet, le Projet a dépassé les cibles en termes de plants à usage multiple. Il tient aussi des statistiques de superficies pour chaque aménagement hydro-agricole, pour veiller à la proportion entre les bassins versants et les terres aménagées. Il ressort que la relation la plus étroite entre le bassin versant et la superficie hydro-agricole est de 20 pour 1, tous les autres cas étant nettement plus favorables aux étendues des bassins versants. Toutefois, pour les petits périmètres, *il serait souhaitable que des interventions de protection des sols soient entreprises dans les bassins versants afin de garantir les débits nécessaires pendant des années plus sèches.*
104. Le simple fait que les aménagements hydro-agricoles aient rendu possible la conduite d'une deuxième saison rizicole sur 74% de ces aménagements et des cultures intercalées entre les deux saisons rizicoles, sur 150 ha, rentabilise l'espace cultivé et rehausse la fertilité, ce dont profite le deuxième cycle rizicole, dans le cas des cultures intercalées. Après mise en balance des accomplissements et des omissions dans ce domaine, l'appréciation proposée pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles est *moyennement satisfaisant* (4).

Adaptation au changement climatique

105. Il existe une littérature croissante sur les défis liés au changement climatique et plus particulièrement pour Madagascar. Le pays s'est doté d'un plan d'action sur cette question⁵⁸. Un autre document⁵⁹ présente des projections de précipitations et de températures à l'horizon de l'an 2055. Pour la région de Morondava, la hausse des températures moyennes minimales devrait être de 1,2 °C par rapport à 2008, tandis que les températures moyennes maximales sont censées monter de 2,5 °C pendant la même période. S'agissant des précipitations, les modèles climatiques ne permettent pas, pour l'instant, de faire des prédictions précises.
106. Sur le terrain, les témoignages et les faits observés semblent de mauvais augure: les producteurs sans accès à l'irrigation se plaignent du régime pluviométrique toujours plus irrégulier. Le fleuve Tsiribihina se trouve maintenant ensablé à des endroits auparavant toujours dégagés, probablement en raison du faible débit

⁵⁸ République de Madagascar, Ministère de l'environnement, des eaux et forêts, Direction générale de l'environnement. Programme d'action national d'adaptation au changement climatique, Antananarivo, sans date.

⁵⁹ Mark Tadross, Luc Randriamarolaza, Zo Rabefitia, Zheng Ki Yip. Climate change in Madagascar ; recent past and future, février 2008.

d'étiage. Les crues insuffisantes de la saison humide n'ont pas, comme c'était le cas normalement, décimé les populations de rats. Ces animaux ont envahi les champs et causé des dégâts tels que le Projet a dû mobiliser des ressources pour la dératisation.

107. L'usage rationnel d'eau d'irrigation, évoqué dans la partie traitant de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et promu par le Projet, constitue une mesure d'adaptation efficace au changement climatique. La recherche de variétés à cycle court et de variétés adaptées à la sécheresse a aussi contribué à l'amélioration de la résilience contre les effets du changement climatique.
108. L'adoption du SRI/SRA équivaut à une mesure d'atténuation des émissions de gaz de serre. Le SRI pratiqué par 13% des riziculteurs (3% au début du projet) diminue les émissions de méthane et de protoxyde d'azote (N₂O) par rapport aux techniques traditionnelles. En effet, une étude faite en 2010⁶⁰ a montré qu'à superficie égale, la pratique du SRI et son irrigation par intermittence réduit de 25% (13 981 à 10 232 kg CO₂-eq) l'émission de méthane par rapport à la riziculture traditionnelle avec inondation en permanence.
109. Le RAP est conscient des défis du changement climatique et s'y attarde longuement. Par rapport au moment de l'EPP, en 2012⁶¹, l'AD2M a pris les devants en ce qui concerne les aspects de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que l'adaptation au changement climatique. L'appréciation attribuée sur cette question est *satisfaisant* (5).

D. Évaluation globale du Projet

110. L'AD2M s'est fondé sur un dessein pertinent et cohérent qui n'est toutefois pas resté immuable tout au long de son exécution. Au contraire, la capacité d'adaptation en général, et les mesures prises pour suppléer aux déficiences dans l'organisation interne en particulier, se sont avérées décisives pour dresser un bilan satisfaisant sur le plan de l'efficacité. La composante de sécurisation a été performante par rapport aux références nationales, bien que le nombre de certificats fonciers émis soit inférieur aux indicateurs initiaux. La Composante 2, a dépassé dans son ensemble les prévisions relatives au nombre de ménages appuyés, mais également en termes de production et productivité agricoles.
111. L'efficacité du Projet et ses impacts décelables ont atteint aussi un niveau satisfaisant. Il en va de même pour les autres critères d'évaluation, y compris pour la durabilité, où le poids des facteurs externes est lourd, avec l'insécurité due aux vols de bétail et au banditisme rural, et les aléas du changement climatique. De par son programme interne, le Projet a néanmoins investi dans des facteurs considérables de la durabilité, tel que des infrastructures d'irrigation qui peuvent être entretenues par les AUE, et surtout dans la formation de capital humain et social. L'extension du réseau CECAM dans les zones de l'AD2M peut également être considérée comme un facteur de durabilité. Le fait qu'une deuxième phase de "mise à échelle" est déjà en cours de réalisation montre que les résultats atteints par l'AD2M ont été jugés dignes d'être intensifiés.
112. La section sur les conclusions retracera les ingrédients-clé d'un succès louable, obtenu dans un contexte géographique et politique difficile. L'appréciation attribuée pour l'évaluation globale du Projet est *satisfaisant* (5).

⁶⁰ Armel Gentien, Analyse du potentiel de mitigation aux changements climatiques, Mémoire de fin d'étude, École supérieure d'agriculture d'Angers, juin 2010.

⁶¹ FIDA. Bureau indépendant de l'évaluation. République de Madagascar, Évaluation de programme de pays, Rome, octobre 2013.

E. Performance des partenaires

FIDA

113. L'un des traits caractéristiques de la performance du FIDA est que le Projet n'a pas fermé la porte au pays quand des troubles internes, entre 2009 et 2014, ont empêché d'autres bailleurs de fonds de travailler. Cette persévérance a finalement été récompensée, et pas seulement dans le cas de l'AD2M. Le COSOP 2015-2019 se fonde clairement sur les acquis d'un certain nombre de projets qui ont continué à fonctionner pendant cette période: le Projet d'appui aux organisations professionnelles et aux services agricoles (AROPA); le Programme de soutien aux pôles des micro-entreprises rurales et économies régionales (PROSPERER) ; ou qui ont même été conçus dans ces moments, tel que Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole.
114. Le RAP fait remarquer que la densité et la qualité des missions de supervision et d'appui ont été des facteurs déterminants pour la réussite du projet. Dix missions au total se sont déroulées entre février 2007 et novembre 2015. La continuité a apparemment été suffisante malgré le fait que l'AD2M avait connu trois Chargés de programme de pays en neuf ans. Les appuis du FIDA dans la mobilisation des fonds du PARECAM et d'un financement additionnel ont été essentiels pour atteindre les résultats de l'AD2M.
115. Un aspect peu relevé par le RAP, mais amplement discuté pendant la mission de l'évaluation de la performance du projet, aura été la capacité du FIDA d'accepter les changements de paradigmes, comme le fait que le foncier devait précéder les aménagements hydro-agricoles. Sur proposition motivée du Projet, cette séquence fut inversée avec succès. La flexibilité du FIDA lui a permis aussi de remettre en question certaines répartitions budgétaires, et/ou des coûts unitaires peu réalistes, avec pour résultat une diminution spectaculaire du kilométrage des pistes à réhabiliter, au bénéfice des aménagements hydro-agricoles. Ces alternatives dans les investissements se sont finalement avérées bien plus productives, avec un taux de rentabilité économique approchant les 30% à la fin du Projet, même si cela n'est qu'un indicateur. Au vu de ce qui précède, la performance du FIDA reçoit l'appréciation *satisfaisant* (5).

Gouvernement

116. Dans son évaluation de la performance du Gouvernement, le RAP inclut aussi d'autres acteurs qui ont été importants pour l'avancée des travaux. Ainsi, *le Comité national de pilotage et le Comité régional d'orientation et de suivi* se sont réunis régulièrement et ont assuré convenablement leurs rôles de pilotage au travers des propositions et orientations lors de l'examen des plans de travail et budgets annuels du Projet, mais également au cours des visites des réalisations. *La CCRF* a bien collaboré en matière de conception et de développement des outils pour l'élaboration des modules de formation thématiques, mais aussi sur les questions d'appui technique et de formation des agents des guichets fonciers, des centres de ressource et d'information foncière, des ONGT et des Maires.
117. Les structures régionales des départements ministériels impliquées dans la mise en œuvre du projet sont bien intervenues selon les axes suivants: i) appuis aux AUE en matière de gestion et d'entretien des réseaux d'irrigation, de suivi et de contrôle des producteurs des semences (Direction régionale de développement agricole, DRDA); ii) formation des associations d'éleveurs et des groupes de défense sanitaire (Direction régionale de l'élevage); et iii) implication des services régionaux des domaines dans le suivi de la mise en œuvre de la Gestion foncière décentralisée, au moyen de la mise en place de bureaux spécialisés à partir de l'année 2013. Les autorités régionales et les collectivités territoriales (régions, communes) ont accompagné et suivi des réalisations du projet et sont particulièrement intervenues dans les domaines de l'animation et de la sensibilisation de la population.

118. Le rapport de supervision 2014⁶² constate que: i) le financement des contreparties a toujours été honoré par rapport aux prévisions du budget annuel; ii) les dispositions de l'Accord de financement ont été respectées; iii) l'audit 2013 a émis une opinion favorable et le rapport a été présenté dans les délais; iv) la coordination des activités de terrain par l'UGP était satisfaisante, et la gestion du personnel et de la logistique ont été appréciables; et v) le système de suivi et évaluation (S&E) en place était bien opérationnel et a permis d'assurer convenablement les fonctions d'établissement et communication des rapports, de planification et d'appui à la gestion du projet.
119. Cette appréciation n'est pas une exception. Des rapports de supervision d'années antérieures arrivent à des conclusions similaires. Quels sont les tenants et aboutissants de tels constats? D'abord, il convient de mentionner la qualité et la motivation du personnel du Projet, remarquable aussi par sa continuité. Lors du passage du l'AD2M à l'AD2M II, le personnel est resté fidèle au poste alors que les salaires n'ont pas été versés pendant des mois.
120. La Cellule d'appui aux projets FIDA (CAP-FIDA) mérite une mention particulière. Installée depuis à peu près vingt ans au sein du MPAE, elle a joué ses rôles d'appui et de soutien auprès de l'Unité de gestion du projet, de relais logistique, de contrôle financier interne et d'appui technique en matière de suivi-évaluation. Il s'agit d'une "capacité installée en amont", telle que la capacité de participer à la conception des projets et des COSOP. Les constats ci-dessus amènent la mission de noter la performance du Gouvernement *satisfaisant* (5).

F. Évaluation de la qualité du Rapport d'achèvement de projet

Portée

121. Le RAP, avec ses 117 pages y compris les annexes, est un document complet dont le seul défaut est l'absence d'une bibliographie consolidée. Les auteurs ont examiné tous les critères d'évaluation mandataire, apporté des notes selon le Manuel d'évaluation de 2015 du FIDA et assuré une grande cohérence entre les parties analytiques et les annotations. Le RAP a reproduit les statistiques essentielles du Projet et a fait un ample usage du Rapport d'évaluation d'impacts du Projet AD2M. Il convient d'en noter un aspect particulier, à savoir que le RAP contient une annexe reproduisant une "Auto-évaluation des capacités de révision interne de l'AD2M"⁶³ qui a découvert des domaines améliorables au sein du Projet. La portée du RAP est notée *satisfaisant* (5).

Qualité (méthodes, données, processus participatif)

122. L'évaluation par critère d'évaluation, et par conséquent l'évaluation globale de l'AD2M, a été relativement aisée du fait de la clarté du cadre logique et des comparaisons entre les indicateurs de la revue à mi-parcours de projet (RMP) ou du Rapport de pré-évaluation, d'une part, et des valeurs atteintes à la fin du Projet d'autre part. La transparence et l'abondance des données quantitatives sont exemplaires. Les auteurs du RAP ont aussi examiné si les critères de ciblage initial avaient été respectés, ce qui apporte une précieuse dimension d'évaluation qualitative.
123. Un atelier des parties prenantes du projet a été organisé dans le cadre du processus d'achèvement du projet AD2M. L'atelier a vu la participation des représentants des principaux acteurs et partenaires du projet: les bénéficiaires, le MPAE, la CCRF, les collectivités territoriales décentralisées (communes et régions), les services techniques déconcentrés ainsi que les partenaires techniques. Il a passé en revue les critères-clé d'évaluation et recommandé une phase de mise à

⁶² FIDA. République de Madagascar. Projet d'appui au développement du Melaky et du Menabe (AD2M). Rapport de supervision, 01.12.2014.

⁶³ RAP, AD2M: Annexe 4: Self-assessment of Internal Audit Capacities, 10 février 2015.

échelle. Le RAP a ainsi fait aussi la preuve de son souci de participation. La qualité du RAP lui a valu l'appréciation *hautement satisfaisant* (6).

Enseignements

124. Avant d'exposer les 15 leçons retenues du Projet, une remarque préliminaire, extraite de la section des leçons vaut d'être citée: "*Bien que le projet ait connu un retard de démarrage de deux ans par rapport au calendrier d'exécution établi à sa conception, les réalisations et les résultats de la plus grande partie de ses interventions ont atteint et même largement dépassé les objectifs qui lui avaient été assignés en termes de produits, d'effets et d'impacts. Il constitue par conséquent un modèle à reproduire à une plus grande échelle...*". Les auteurs du RAP notent donc avec un bon sens qui mérite d'être mis en exergue: "*S'il y a eu succès évident, il faut le mettre à échelle*".
125. Le détail de ces enseignements reprend essentiellement les ingrédients des succès perçus, comme le concept de pôles de production, l'encadrement de proximité par des ONGT, les CEP simplifiés, les microprojets "coup de pouce", l'extension de la microfinance et la collaboration avec les communes, avant tout dans le domaine du foncier. Les enseignements présentés sont pertinents et méritent l'appréciation *satisfaisant* (5).

Franchise

126. Le RAP est marqué par une objectivité certaine. Il ne cache pas les faiblesses du dessein initial, notamment les incohérences fonctionnelles et structurelles entre la CAS et l'UGP, que la réorientation de 2009 a pu corriger. Il est clair aussi sur les conséquences de la crise politique de 2009 à 2014 en termes de perte de cofinancements, que le FIDA a compensée par un prêt supplémentaire en 2012. L'EvPP propose une appréciation *satisfaisant* (5) pour la franchise du RAP.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

127. **Le Projet était pertinent par rapport aux politiques et stratégies du FIDA et du Gouvernement, aussi bien sur le plan foncier que dans la mise en valeur de la production agricole.** La combinaison de ces deux composantes stratégiques était porteuse de nombreuses synergies mutuelles. Il est entendu aussi que l'AD2M avait une offre définie qui ne pouvait pas répondre à toutes les attentes de la population cible, par exemple dans les domaines de la sécurité rurale, l'éducation et la santé. L'EvPP concernant l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène est toutefois d'avis que cette dimension aurait dû être incluse pour ainsi pouvoir répondre à des besoins ressentis. Le ciblage du Projet était par contre clairement dirigé vers des catégories défavorisées de populations ayant peu accès à la terre, à l'eau d'irrigation et aux services financiers et non-financiers.
128. **L'AD2M a été en mesure d'atteindre la grande majorité des objectifs spécifiques.** Bien que le nombre de certificats fonciers émis ait été inférieur aux prévisions, la comparaison avec la performance nationale dans ces termes penche en faveur des résultats atteints au sein du Projet. L'AD2M a aidé à créer de nouvelles superficies agricoles par des aménagements hydro-agricoles et des ouvrages simples d'épandage de crues. Ces mesures ont augmenté l'intensité culturelle avec une deuxième récolte de riz et des cultures maraîchères intercalaires dans les secteurs favorables. L'adoption de techniques agricoles plus performantes, telles que le système de riziculture intensive ou l'emploi de variétés à cycle court ont augmenté les productivités de façon significative. Ceci a contribué à un TRE final plus élevé que les estimations initiales, ce qui correspond à un indicateur reconnu d'efficacité.
129. **L'impact du Projet sur la pauvreté rurale est relativement bien documenté et notable dans plusieurs domaines.** Les revenus et les avoirs des ménages participants ont connu des progrès dans le temps, en termes réels. Grâce à l'alphabétisation fonctionnelle de plus de 10 000 personnes, le Projet a renforcé le capital humain dans les deux régions d'intervention, et la création d'organisations de producteurs et d'associations d'usagers de l'eau a aidé à consolider le capital social nécessaire à la gestion d'infrastructures communes et de chaînes de valeur, notamment en maraîchage. Les impacts sont moins visibles dans les domaines de la sécurité alimentaire familiale et de la malnutrition aiguë et chronique.
130. **La durabilité des acquis du Projet est mitigée.** Si bien des infrastructures d'irrigation durables et le capital humain et social renforcé sont des facteurs favorables, il convient de pointer deux menaces à la durabilité. En premier lieu, l'insécurité rurale, apparemment croissante, due aux vols répandus de bétail et à un banditisme rural rampant. Ce sont des développements qui préoccupent les populations et les autorités. Par ailleurs, le changement climatique risque de limiter gravement les activités agricoles avec, par exemple, des sécheresses sévères ou encore la prolifération de rongeurs, conséquence de crues insuffisantes qui, normalement, limitent l'excès de ces populations.

B. Recommandations

131. **Recommandation 1. Formuler des projets comportant un nombre limité de synergies.** Cette recommandation, de nature générale, s'applique à un grand nombre de projets appuyés par le FIDA. Elle vise à contrecarrer la tendance à inclure trop de dimensions – susceptibles en effet de refléter des besoins de la population – mais qui favorisent souvent des dispositifs complexes et difficiles à gérer. Se limiter, délibérément, à des interventions définies et cohérentes, est synonyme de simplicité, laquelle est souvent gage d'efficacité dans les projets de développement et au-delà de ceux-ci.

132. **Recommandation 2. Combiner la sécurité foncière et la mise à valeur agricole.** Dans des pays dotés de programmes de réforme foncière, il est recommandé d'explorer les synergies entre le régime foncier et la mise en valeur agricole, en particulier au vu de l'hypothèse selon laquelle *la sécurisation foncière tendrait à dynamiser de développement agricole.*
133. **Recommandation 3. Prévoir plus systématiquement, dès la conception d'un projet, des potentialités de mise à échelle.** Cette recommandation vise tous les contextes généraux dans lesquels le FIDA intervient, car deux projets appuyés par le FIDA à Madagascar répondent déjà à cette recommandation: l'AD2M II et le Programme de soutien aux pôles de micro-entreprises rurales et aux économies régionales (PROSPERER). Concrètement, il est recommandé d'étudier si un élargissement d'un projet par une *phase de mise à échelle* pourrait réduire les coûts de transaction propres, à la conclusion d'un projet, après une seule phase, et au démarrage d'un autre dans un contexte différent. SUITE
134. **Recommandation 4.** En ce qui concerne **l'AD2M II, il convient d'inclure la promotion de l'hygiène de l'environnement dans les villages**, puisque l'un des indicateurs au niveau de l'objectif général de l'AD2M II est la réduction de la malnutrition chronique des enfants de moins de cinq ans. Ceci tient compte des enseignements récents selon lesquels le point crucial consiste en la réduction de la contamination fécale permanente des enfants plutôt qu'en leur nutrition proprement dite.

Informations de base sur le projet

			Approval (USD m)		Actual (USD m)	
Région	Afrique Orientale et Australe	Coût total du projet	27,23		27,18	
Pays	République de Madagascar	Montant du prêt du FIDA et pour cent par rapport au coût total	18,29	67,2%	19,12	70,3%
No. de prêt No. de don	689 et 689A 849	Montant du don du FIDA et pour cent par rapport au total	0,37	1,4%	0,39	1,4%
Type de projet (sous-secteur)	Développement rural	Emprunteur	3,14	11,5%	2,40	8,8%
Type de financement *	Prêt (2) et don	Bénéficiaires	0,52	1,9%	0,40	1,5%
Conditions de prêt	Hautement favorable*	Don MCA	0,99	3,6%	0,99	3,6%
Date approbation	20.04.2006	Don PARECAM	3,83	14,1%	3,83	14,1%
Date de la signature du prêt/don	15.05.2006	Don PNUD	0,10	0,4%	0,05	0,2%
Date d'entrée en vigueur	13.11.2006	Nombre de bénéficiaires	96 000		156 000 63 000 femmes	
Modifications du prêt	1 (prêt supplémentaire)	Institutions coopérantes	Supervisions directe par le FIDA			
Prolongation du prêt	1 année	Date de clôture des prêts/dons	30.06.2015		30.06.2016	
Chargés de programme de pays	M Benoît Thierry M Norman Messer M Ibrahim Bamba	Examen à mi-parcours	26.09.2012			
Directeur(s) régional(aux)	M Ides de Villebois	Décaissement des prêts			104,5%	
		Décaissement du don/dons à l'achèvement			105,9%	
Évaluateurs	M Ernst Schaltegger M Parfait Randrianitovina	Date du rapport d'achèvement du projet			11.08.2016	
Membres du panel contrôle qualité de l'évaluation	m. Fabrizio Felloni					

Source: IFAD Rapport d'achèvement du projet.

* Il s'agit d'un prêt et d'un prêt supplémentaire à des conditions hautement favorables, sans intérêt mais portant une commission de service de 0,75 pour cent par an, et ayant une période de maturité de 40 ans, y compris un délai de grâce de 10 ans à partir de la signature de l'Accord de financement.

Définition et notations des critères d'évaluation utilisés par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

Critères	Définition*	Obligatoire	À noter
Impact sur la pauvreté rurale	Impact, positif et négatif, induit par une intervention de développement, directement ou non, intentionnellement ou non, sur les conditions de vie des ruraux pauvres. <i>Quatre domaines d'impact</i>	X	Oui
	Revenus et avoirs nets des ménages: Les revenus des ménages permettent d'évaluer le flux des avantages économiques individuels ou collectifs, alors que les actifs se rapportent à un stock d'éléments ayant une valeur économique. L'analyse doit inclure une évaluation des tendances en matière d'égalité observées au fil du temps.		Non
	Capital humain et social et autonomisation: Inclut l'évaluation des changements survenus dans l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions locales ainsi que les capacités individuelles et collectives des pauvres, et en particulier la mesure dans laquelle certains groupes spécifiques comme les jeunes sont inclus ou exclus du processus de développement.		Non
	Sécurité alimentaire et productivité agricole: Changements dans le domaine de la sécurité alimentaire, en relation notamment à la disponibilité, la stabilité, l'accessibilité économique et l'accès à la nourriture et à la stabilité de cet accès; l'évolution de la productivité agricole étant pour sa part mesurée en termes de rendement; la nutrition est liée à la valeur nutritionnelle de la nourriture et la malnutrition infantile.		Non
	Institutions et politiques: Conçu pour évaluer les changements survenus sur le plan de la qualité et de la performance des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui ont une incidence sur les conditions de vie des pauvres.		Non
Performance des projets	Moyenne des notes relatives à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la durabilité des avantages.	X	Oui
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du Fonds et les politiques des partenaires et des donateurs. Il suppose aussi d'évaluer la cohérence et la conception du projet dans la perspective de la réalisation de ses objectifs. Il convient également d'évaluer si les objectifs et la conception abordent le problème de l'inégalité entre les sexes, par exemple, en évaluant la pertinence du ciblage des stratégies adoptées.	X	Oui
Efficacité	Mesure dans laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.	X	Oui
Efficience	Mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences spécialisées, temps, etc.) en résultats est économique.	X	Oui
Durabilité des avantages	Probabilité de pérennisation des avantages nets résultant d'une intervention de développement au-delà de la phase de financement extérieur. Ce critère comporte également l'évaluation de la probabilité, pour les résultats effectifs et prévus, de persister en dépit des risques après la fin de l'intervention.	X	Oui
Autres critères de performance			
Égalité des sexes et autonomisation des femmes	Mesure dans laquelle les interventions du FIDA ont favorisé l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, par exemple, en ce qui concerne l'accès et les droits des femmes aux actifs, ressources et services; la participation au processus décisionnel; l'équilibre de la charge de travail et l'impact sur les revenus des femmes, la nutrition et les moyens de subsistance.	X	Oui
Innovation	Mesure dans laquelle les actions de développement du FIDA sont parvenues à introduire des approches novatrices de réduction de la pauvreté rurale.	X	Oui
Reproduction à plus grande échelle	Mesure dans laquelle les actions de développement du FIDA ont été reproduites à plus grande échelle (ou le seront vraisemblablement) par les autorités gouvernementales, les organisations de donateurs,	X	Oui

<i>Critères</i>	<i>Définition*</i>	<i>Obligatoire</i>	<i>À noter</i>
	le secteur privé et d'autres institutions.		
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	Mesure dans laquelle un projet contribue à des changements dans la protection, la remise en état des ressources naturelles et de l'environnement ou à leur épuisement.	X	Oui
Adaptation au changement climatique	Contribution du projet à l'amélioration de la résilience face au changement climatique et au renforcement de la capacité des bénéficiaires à gérer les risques climatiques à court et à long terme.	X	Oui
Évaluation globale du projet	Fournit une évaluation d'ensemble de l'intervention, s'inspirant de l'analyse et de la notation concernant l'impact sur la pauvreté rurale, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité des avantages, l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, l'innovation, la reproduction à plus grande échelle, ainsi que la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique.	X	Oui
Performance des partenaires			
• FIDA	Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la présentation des résultats, à la supervision et à l'appui à l'exécution ainsi qu'à l'évaluation du projet. Les résultats obtenus par les partenaires seront évalués sur une base individuelle, compte tenu du rôle et des responsabilités attendus de chacun d'eux durant le cycle de vie du projet.	X	Oui
• Gouvernement		X	Oui

* Ces définitions s'appuient sur le Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); le Cadre méthodologique d'évaluation des projets convenus avec le Comité de l'évaluation en septembre 2003, la première édition du Manuel de l'évaluation discutée avec le Comité de l'évaluation en décembre 2008 et d'autres discussions avec le Comité de l'évaluation en novembre 2010 sur les questions clés et les critères d'évaluation du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA.

Tableau comparatif des notes attribuées^a

Critères d'évaluation	FIDA/Département gestion des programmes (PMD)	Évaluation de la performance du projet	
	Notes d'évaluation	Notes d'évaluation	
Impact sur la pauvreté rurale	5	4	-1
Performance du projet			
Pertinence	5	4	-1
Efficacité	5	5	0
Effizienz	5	5	0
Durabilité des résultats	5	4	-1
Performance du projet^b	5	4.5	-0.5
Autres critères de performance			
Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes	5	5	0
Innovation	5	6	+1
Reproduction à plus grande échelle	5	4	-1
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	4	4	0
Adaptation au changement climatique	5	5	0
Évaluation globale du projet^c	5	5	0
Performance des partenaires^d			
FIDA	5	5	0
Gouvernement	5	5	0
Moyenne nette des écarts		- 3 / 12 = - 0.25	

^a Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.f. = non fourni; n.a. = non applicable.

^b Moyenne arithmétique des notes attribuées aux critères de pertinence, d'efficacité, d'effizienz et de la durabilité des résultats.

^c Il ne s'agit pas de la moyenne des notes des critères individuels d'évaluation mais d'une évaluation d'ensemble du projet, s'appuyant sur l'impact sur la pauvreté rurale, la pertinence, l'efficacité, l'effizienz, la durabilité des résultats, la reproduction à plus grande échelle et l'égalité entre les sexes, l'innovation et reproduction à plus grande échelle, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique.

^d Les notes de la performance des partenaires ne constituent pas une Composante de la note d'évaluation globale.

Notes de la qualité du Rapport d'achèvement du projet

	Notes PMD	Notes Bureau indépendant de l'évaluation	Écarts
Enseignements	n.f.	5	n.a.
Franchise	n.f.	5	n.a.
Portée	n.f.	5	n.a.
Qualité (méthodes, données, processus participatif)	n.f.	6	n.a.
Note globale du Rapport d'achèvement du projet	n.f.	5	n.a.

Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.f. = non fourni; n.a. = non applicable

Document d'orientation de l'évaluation (extraits)

I. Portée et approche de l'EvPP

1. **Objectifs de l'évaluation.** Les objectifs de l'EvPP de l'AD2M sont les suivants:
i) évaluer les résultats du Projet ; et ii) produire des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre des opérations en cours et à venir à Madagascar. L'EVPP déterminera aussi le degré de contribution conceptuelle que l'AD2M aurait pu avoir pour la stratégie et du programme de pays prévu pour la République de Madagascar 2015-2019.
2. **Portée.** L'EvPP sera conduite conformément à la Politique de l'évaluation au FIDA et le Manuel de l'évaluation du FIDA (deuxième édition, 2015). Comme le temps et les ressources de l'EvPP sont limités, elle ne pourra probablement pas couvrir l'ensemble des activités, résultats et défis du Projet en détail. Elle s'appuiera sur une revue documentaire poussée, complétée par des entrevues par téléphone avec les responsables des opérations du FIDA à Rome, et des informations supplémentaires collectées par l'IOE au niveau du pays dans le cadre d'une mission de courte durée (deux semaines). La mission de terrain aura pour but principal de vérifier les informations écrites disponibles et de combler d'éventuelles lacunes importantes au niveau de l'information ou des explications.
3. **Audience de l'évaluation.** L'audience primaire de l'évaluation est constituée du Gouvernement de la République de Madagascar, en particulier le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MPAE), et du FIDA, en particulier la Division régionale de l'Afrique Orientale et Australe et l'équipe de pays pour le Madagascar. L'audience secondaire comprend les organismes et institutions foncières et de finance rurale à Madagascar et les autres projets et partenaires de développement intervenant dans ce domaine dans le pays.
4. **Principes de base.** L'évaluation sera un exercice indépendant, conduit par l'IOE. L'IOE a la responsabilité finale du Rapport de l'évaluation. Cependant, tout au long du processus d'évaluation, les évaluateurs consulteront et échangeront avec les parties prenantes de l'évaluation, afin de les engager le plus possible dans la réflexion et l'apprentissage à partir de leurs expériences et d'assurer la prise en compte de leurs préoccupations dans l'évaluation. L'évaluation analysera les résultats et l'impact du Projet en les comparant aux cibles initiales ou revues, mais essaiera aussi d'expliquer le plus possible le niveau de performance du Projet. Ainsi, le premier aspect servira l'objectif de redevabilité de l'évaluation, le deuxième contribuera à son objectif d'apprentissage.
5. **Théorie du changement.** L'évaluation empruntera une approche de Théorie du changement (TdC), afin d'aider l'appréciation des différents critères d'évaluation. La TdC d'un Projet montre les changements attendus de l'intervention à différents niveaux (résultats, objectifs spécifiques et objectif général ou impacts) et leurs liens de cause-à-effet. Elle montre aussi les hypothèses du changement (facteurs et conditions qui doivent être présents pour qu'un changement puisse mener à un autre). Le cadre logique de l'AD2M est assez clair sur les relations de cause à effet qui existent entre les différents niveaux de changements attendus du Projet, mais ne montre pas les relations entre produits et résultats attendus de composantes différentes, et le lien entre les hypothèses et les changements attendus. Pour mieux comprendre la logique d'intervention du Projet, l'équipe d'évaluation va reconstruire la TdC du Projet sur la base de la documentation disponible et les entretiens avec les parties prenantes. Une ébauche de TdC, préparée sur base de la documentation disponible, est présentée dans l'annexe 5. Cette ébauche sera discutée avec les parties prenantes du Projet.

6. **Critères d'évaluation.** En cohérence avec le Manuel de l'évaluation du FIDA (2015), les critères d'évaluation principaux à couvrir par l'évaluation¹seront:
7. **La pertinence**, étant la mesure dans laquelle les objectifs du Projet coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du FIDA et les politiques des partenaires et des donateurs. Il suppose aussi d'évaluer la cohérence et la conception du projet dans la perspective de la réalisation de ses objectifs. Il convient également d'évaluer si les objectifs et la conception abordent le problème de l'inégalité entre les sexes, et la pertinence des stratégies de ciblage adoptées. Cette dernière question sera particulièrement intéressante pour l'AD2M dont le ciblage doit se faire principalement de façon indirecte. Une autre question importante concerne les synergies prévues et développées avec les autres projets FIDA à Madagascar.
8. L'efficacité, définie comme la mesure dans laquelle les objectifs du Projet ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative. Le focus de l'évaluation sera sur les résultats attendus du Projet qui visent à améliorer l'environnement général du domaine de la sécurisation foncière et de l'optimisation de la base productive à Madagascar, et à accroître l'accès des groupes cibles à la sécurisation foncière adaptée à leurs besoins. Il s'agit, d'une part, du renforcement des capacités d'intervention des services déconcentrés du MPAE en appui aux exploitations agricoles, et, d'autre part, du renforcement des Centre de ressources et d'informations foncières et des guichets fonciers.
9. **L'efficience**, qui est la mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences spécialisées, temps, etc.) en résultats est économique. L'EvPP du AD2M s'intéressera notamment aux délais d'exécution du Projet et au coût par bénéficiaire, et vérifiera les hypothèses utilisées pour le calcul du taux de rentabilité interne et la valeur ajoutée nette du Projet dans le Rapport d'achèvement.
10. **L'impact sur la pauvreté rurale**, défini comme les effets induits par le Projet (positifs ou négatifs, directement ou non, intentionnellement ou non) sur les conditions de vie des ruraux pauvres, et, en particulier les populations ciblées par le Projet. L'impact est évalué dans quatre domaines: (i) les revenus et avoirs nets des ménages ; (ii) le capital humain et social et l'autonomisation ; (iii) la sécurité alimentaire et productivité agricole; et (iv) les institutions et politiques. Le focus sera sur l'impact du Projet dans le domaine des institutions et politiques, c'est-à-dire sur les objectifs spécifiques du projet: contribution du Projet à l'amélioration du cadre général de la mise en valeur agricole, et l'amélioration de l'accès des populations cibles à des services fonciers adaptés et durables. L'évaluation de l'impact dans les autres domaines sera basée sur la Théorie du changement reconstruite du Projet et se reposera sur l'étude d'impact réalisée par le Projet et d'autres données éventuellement collectées pendant sa durée de vie.
11. **La durabilité des avantages**, définie comme la probabilité de pérennisation des résultats effectifs et prévus du Projet après son achèvement. L'évaluation s'intéressera à la stratégie de sortie du Projet, et à l'appropriation de ses résultats par le Gouvernement et les organismes et institutions du domaine foncier et de l'encadrement agricole appuyés. Une attention spéciale sera donnée à la pérennisation des guichets fonciers et des Centres de ressources et d'informations foncières
12. **L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes**, étant la mesure dans laquelle les interventions du FIDA ont favorisé l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Pour l'AD2M, l'évaluation s'intéressera principalement à la contribution du Projet dans la facilitation de l'accès des femmes

¹ Le Manuel de l'évaluation (2015) inclut une série de questions liées à chaque critère pour aider les évaluateurs à se faire un jugement.

à la ressource terre et aux autres services pourvus par le Projet. L'EvPP explorera aussi dans quelle mesure cet accès ait pu améliorer leur accès aux actifs, ressources et services ; dans quelle mesure le Projet a promu la participation des femmes au processus décisionnel, au niveau des ménages et des institutions qui les concernent ; et si le Projet a influencé la charge de travail des femmes, leur revenu, santé et nutrition. Il s'agit d'une "exploration" à la vue des ressources de temps limitées de l'évaluation, qui se reposera surtout sur l'étude d'impact réalisée par le Projet.

13. **L'innovation** est définie comme la mesure dans laquelle les actions de développement du FIDA sont parvenues à introduire des approches novatrices de réduction de la pauvreté rurale. Il s'agit ici non seulement d'innovations techniques, mais y sont compris aussi des innovations dans les approches et méthodes déployées par le Projet.
14. **Reproduction à plus grande échelle**, définie comme la mesure dans laquelle des innovations du Projet ont été reproduites à plus grande échelle (ou le seront vraisemblablement) par les autorités gouvernementales, les organisations de donateurs, le secteur privé et d'autres institutions. La TdC reconstruite du Projet pourra aider à identifier les facteurs qui influencent l'élargissement d'échelle, et à apprécier si ceux-ci ont été suffisamment promus par le Projet.
15. **La gestion de l'environnement et des ressources naturelles**, qui est la mesure dans laquelle un projet contribue à des changements dans la protection, la remise en état des ressources naturelles et de l'environnement ou à leur épuisement. L'évaluation appréciera, notamment, si les prestataires de services appuyés par le Projet disposent d'une politique de responsabilité sociale envers l'environnement, et s'ils incitent leurs clients à l'utilisation durable des crédits sur le plan environnemental.
16. **L'adaptation au changement climatique**, étant la contribution du Projet à l'amélioration de la résilience face au changement climatique et au renforcement de la capacité des bénéficiaires à gérer les risques climatiques à court et à long terme. L'évaluation s'intéressera à voir si le Projet a promu une meilleure prise en compte du changement climatique dans les services financiers ruraux orientés vers les populations pauvres.
17. **L'évaluation globale du projet** qui doit fournir une évaluation d'ensemble de l'intervention, s'inspirant de l'analyse et de la notation concernant l'impact sur la pauvreté rurale, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité des avantages, l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, l'innovation et la reproduction à plus grande échelle, ainsi que la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique.
18. **La performance des partenaires**, incluant le **FIDA** et le **Gouvernement**. Ce critère appréciera les contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la présentation des résultats, à la supervision et à l'appui à l'exécution ainsi qu'à l'évaluation du Projet. Les résultats obtenus par les partenaires seront évalués sur une base individuelle, compte tenu du rôle et des responsabilités attendus de chacun d'eux durant le cycle de vie du projet. En ce qui est du FIDA, l'évaluation s'intéressera particulièrement à la franchise des rapports de supervision, à la qualité du suivi technique (y compris l'expertise fournie par le FIDA en ce qui concerne les thèmes fonciers), et à la valorisation du Projet au sein du programme de pays pour la gestion des connaissances et l'avancement du dialogue politique. L'évaluation appréciera aussi dans quelle mesure l'AD2M aurait pu laisser son empreinte dans la conception du COSOP 2015-2019. Pour le Gouvernement, l'évaluation s'intéressera particulièrement aux avancements en matière de création d'un environnement macro à la combinaison d'aspects fonciers et de la valorisation de la base productive agricole ; à la performance de l'UGP en matière de gestion des partenariats, de gestion fiduciaire et de suivi-évaluation du

Projet ; et à l'appropriation des appuis reçus du Projet notamment au sein du MPAAE.

19. **Qualité du Rapport d'achèvement (RAP).** L'EvPP évaluera également la qualité du RAP, en fonction de quatre critères: i) sa portée (par exemple si le RAP a respecté les directives du FIDA pour l'élaboration des RAP); ii) sa qualité (crédibilité des données et des méthodes, implication des parties prenantes dans sa préparation); iii) la pertinence des enseignements tirés (leçons apprises) sur la conception et la mise en œuvre; et iv) sa franchise (en termes d'objectivité dans la description, et si les résultats, tant positifs que négatifs, sont mis en évidence).
20. **Notation des critères d'évaluation.** L'EvPP attribuera une note aux divers critères d'évaluation entre 6 (très satisfaisant) et 1 (très insatisfaisant). Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un jugement subjectif, la note sera basée sur une analyse soigneuse de l'évidence disponible et des raisonnements prudents. L'examen par les pairs et la revue du rapport par la direction de l'IOE, devra assurer que la notation du Projet est raisonnable et en cohérence avec la notation d'autres projets comparables évalués par l'IOE.
21. **Collecte des données.** Le cadre de l'évaluation présenté en annexe 6 résume les questions clés de l'évaluation et les sources d'information/méthodes de collecte principales qui seront utilisés par l'EvPP. La source principale d'information pour l'EvPP est la documentation : documents de conception du Projet, accords de financement, programmes annuels et rapports annuels, rapports de supervision et de suivi, RMP, RAP, études de base et études d'impact, rapports de S&E (RIMS), documents politiques et stratégiques, études du secteur de la sécurisation foncière, etc.
22. Dans le cas de l'AD2M, il existe un éventail de données relativement abondant. Les archives du Projet comprennent le rapport RIMS (Results and Impact Management System) allant de 2011 à 2015. Une version finale, quoique non datée, de l'étude de ligne de base de l'AD2M est aussi disponible. Il s'agira de confirmer le moment de collecte des données de référence, ensemble avec les responsables du Projet, qui est supposé de dater de l'année 2007. Une étude d'impact de Projet est en train d'élaboration et sera partagé avec la mission. Les données de l'étude de ligne de base, comparées aux valeurs des rapport RIMS entre 2011 et 2015, les résultats de l'étude d'impact plus la comparaison des indicateurs originaux avec les indicateurs effectivement atteints, selon le RAP, permettront de former une opinion sur la cohérence des données disponibles, surtout autour des indicateurs de résultats, des objectifs spécifiques et de l'objectif général.
23. L'Évaluation de la Stratégie et de Programme de Pays² (ESPP) effectuée en 2012 et publiée en 2013, représente une autre source de données intéressante. En effet, l'AD2M fut visité à cette date. L'ESPP a affirmé que l'AD2M était un projet procédant dans la bonne direction, avec des appréciations dans le rang des annotations satisfaisantes, à l'exception de l'impact sur l'environnement et changement climatique. Pour cette raison, ces deux aspects feront l'objet d'une attention particulière pour pouvoir comparer les impacts dans ces domaines au terme d'un espace de cinq ans (voir Paragraphes 31-32).
24. La mission d'EvPP à Madagascar devra fournir des informations et explications supplémentaires, permettant de valider et de compléter les informations écrites disponibles. Les sites des visites de terrain seront sélectionnés par l'IOE en consultation avec le Gouvernement. A cause des contraintes de temps et de budget, la mission de l'EvPP ne pourra pas enquêter sur toutes les activités financées dans le cadre du Projet, ni entreprendre des études d'impact. Les méthodes de collecte de données principales seront les entretiens semi-ouverts (moyennant une grille d'entretien) avec des individus et de petits groupes, au

² FIDA. République de Madagascar, Évaluation du Programme de Pays, Rome, octobre 2013.

niveau du Gouvernement, de l'équipe de Projet, de l'équipe de pays du FIDA, des partenaires principaux du Projet, des bénéficiaires directs (services publics appuyés et leurs agents), et de représentants des bénéficiaires indirects (organisations de producteurs, groupements d'intérêt commun, associations de femmes).

II. Thèmes clés pour analyse approfondie

25. Le Rapport d'achèvement du projet a été publié en août 2016 et constitue une des sources principales de l'EvPP. Comme il est exposé ci-dessous, l'AD2M évoluait autour de deux thèmes principaux.
26. **Appui à la gouvernance locale et la sécurisation foncière.** Deux sous-composantes étaient mises en place pour atteindre le premier objectif spécifique, à savoir «Appuyer la politique et les processus institutionnels et réglementaires de sécurisation foncière et de droits de sol au niveau national et dans les zones d'application territoriales du projet». La première s'est centrée sur le renforcement de la capacité d'organisation des communes rurales et des acteurs locaux. Cet appui a été censé être un pendant important et indispensable pour la réussite de la deuxième sous-composante, c'est-à-dire l'appui à la sécurisation foncière. Cette dernière sous-Composante s'est inscrite dans le «Programme National Foncier» (PNF) et «l'Observatoire Foncier National». Ceci est indicatif que la première Composante a tenté à trouver des applications locales d'une initiative nationale plus ample. L'EvPP se penchera sur les conditions cadre et la mise en œuvre des activités relatives à cette Composante importante.
27. **Appui à la mise en valeur durable de la base productive.** Cette Composante a été conçue en s'appuyant sur trois éléments: i) l'aménagement du milieu rural, avant tout la construction et l'amélioration de systèmes d'irrigation et celles d'adductions d'eau, ii) la mise en valeur productive et préservation des ressources naturelles, et iii) Commercialisation, approvisionnement et finance rurale. L'intérêt de cette deuxième Composante réside dans le fait qu'elle était porteuse de «Valeur ajoutée», tant du point de vue des aménagements que par le fait de l'augmentation de la productivité agricole et l'intégration dans des circuits de finance rurale, et de marchés d'intrants et de produits agricoles. L'EvPP vérifiera si ses ingrédients étaient nécessaires et suffisants pour atteindre, ensemble avec l'objectif spécifique de la première composante, l'essence de l'objectif principal, soit «améliorer l'accès des ruraux pauvres à la gestion des ressources en terre et en eau permettant la sécurisation durable des revenus des petits producteurs et l'amélioration durable de la base productive».
28. **Gestion des ressources naturelles.** Le RAP est une source importante pour approfondir le thème de la gestion des ressources naturelles. L'AD2M s'est consciemment aligné à la «Politique de développement des bassins versants et des périmètres irrigués» (BVPI). L'adhésion à ce principe met l'accent sur une perception cohérente de bassin versant où il s'agit d'établir des équilibres entre les aires d'accumulation d'eau et son usage sur des périmètres irrigués. Des mesures de protection adoptées, telle que des reboisements sur des pentes exposées, seront analysés sur place, pour en juger de la qualité de ces interventions, pour compléter les informations dérivant des indicateurs du Projet.
29. **Changement de climat.** Le RAP infère qu'à travers des activités comme une gestion rationnelle de l'eau, le reboisement et l'agriculture de conservation, le projet a eu un impact sur la gestion des ressources naturelles et *la résilience aux changements climatiques*. Il y a d'autres références plausibles qui ont une logique d'augmentation de la résilience aux changements climatiques. Des discussions avec des personnes ressources et des groupes focaux permettront de calibrer les dimensions dans ce domaine d'impact. L'EvPP procédera à des comparaisons avec d'autres projets du FIDA et d'autres partenaires techniques et financiers en ce qui concerne ce thème.

30. **Ciblage.** Au moment de la conception de l'AD2M, les ambitions de cibler des segments défavorisés de la population rurale étaient relativement élevées. Le RAP en relate en comparant les nombres escomptés des groupes de population identifiés au démarrage du Projet et ceux effectivement atteints en 2015. Au-delà de ces chiffres, l'EvPP cherchera à élucider des éléments sous-jacents de la couverture effective de populations défavorisées, tels que l'appartenance à des groupes ethniques et/ou l'accès à des avoirs et ressources.

III. Processus d'évaluation

31. Ci-dessous sont présentées les principales étapes de l'évaluation. Le calendrier provisoire est présenté dans l'Annexe 3.

Étape 1: Préparation de l'EvPP

- a. Sur la base d'une revue documentaire sommaire (documents de conception, revue à mi-parcours, derniers rapports de supervision), l'évaluateur principal a élaboré l'ébauche du **Document d'orientation** pour l'EvPP. *Le Document d'orientation a été partagé avec la Division régionale pour l'Afrique Orientale et Australe (ESA) et le Gouvernement pour analyse et observations avant d'être finalisé.*
- b. Le calendrier de mission sera établi en consultation avec l'ESA et les autorités gouvernementales. Le Bureau de pays du FIDA appuiera l'équipe d'évaluation avec la prise de rendez-vous à Madagascar. L'évaluateur principal restera en contact étroit avec le Chargé de programme de pays (CPM) et avec le Bureau de pays du FIDA ; cependant, toutes les communications avec le Gouvernement au sujet de l'EvPP seront envoyées directement par l'IOE.
- c. Le CPM, le Bureau de pays du FIDA et l'équipe de Projet pourront offrir des suggestions pour le programme de la mission, mais la liste des personnes à rencontrer et des visites de terrain à effectuer seront déterminés par l'IOE.

Étape 2: Mission sur le terrain

- a. La mission d'EvPP menée sur le terrain durera onze (11) jours dans le pays, du 25 septembre au 6 octobre 2017, et comportera des réunions et visites dans la capitale et les zones d'intervention du Projet dans le but de collecter des données primaires à l'aide de techniques qualitatives et quantitatives.
- b. Au début de la mission, l'équipe d'évaluation rencontrera le Gouvernement et le Bureau de pays du FIDA pour échanger sur l'objectif et le processus de l'évaluation, et recueillir leurs questions d'intérêt particulier auxquelles l'évaluation tentera de donner réponse.
- c. Au niveau de la capitale Antananarivo et à Morondava, l'équipe d'évaluation s'entretiendra avec différentes parties prenantes du Gouvernement, l'équipe de Projet, des partenaires de développement opérant dans la région et partenaires et non-partenaires du Projet. Dans la région d'intervention, l'équipe d'évaluation rencontrera les services déconcentrés du MPAE et les ONGT conduiront des entretiens avec les bénéficiaires du Projet, ainsi qu'avec d'éventuels autres acteurs actifs dans la région. Il est envisagé de couvrir 3 des 4 districts couverts par le Projet. Une liste provisoire des institutions à rencontrer pendant la mission est présentée en Annexe 4.
- d. L'équipe d'évaluation fera une présentation des premières conclusions de l'évaluation à Morondava et puis auprès du Gouvernement en présence du CPM et de l'équipe du Projet, le 6 septembre 2017. Le but de la réunion récapitulative est de partager les conclusions qui émergent de l'EvPP et de fournir des informations sur les prochaines étapes.

Étape 3: Analyse et rédaction de l'EvPP

- a. Une fois la mission sur le terrain achevée, l'équipe d'évaluation analysera les données et les informations recueillies sur le terrain et les commentaires des informateurs clés au niveau du pays, y compris les bénéficiaires, en les triangulant avec les données recueillies de la documentation. En parallèle, l'équipe d'évaluation rédigera le rapport d'EvPP, sous la responsabilité générale de l'évaluateur principal de l'IOE. Il s'agira essentiellement de compléter le Rapport d'orientation sur la base des informations et explications obtenues sur le terrain. Le tableau indicatif du contenu de l'EvPP est présenté dans l'Annexe 7.
- b. Le rapport de l'EvPP sera rédigé en français (langue officielle du FIDA). Le résumé et la réponse de la direction du FIDA seront traduits en anglais. Le rapport ne devra pas dépasser 35 pages (sans compter le résumé et les annexes).

Étape 4: Examen interne et révision

32. Toutes les ébauches de Rapport d'EvPP font l'objet d'un examen interne rigoureux au sein de l'IOE, le supérieur direct de l'évaluateur principal, un autre collègue, le Directeur Adjoint et le Directeur de l'IOE. L'examen portera principalement sur la rigueur globale de l'analyse, la robustesse de la traçabilité des informations et la justification des notations.

Étape 5: Examen par l'ESA et le Gouvernement

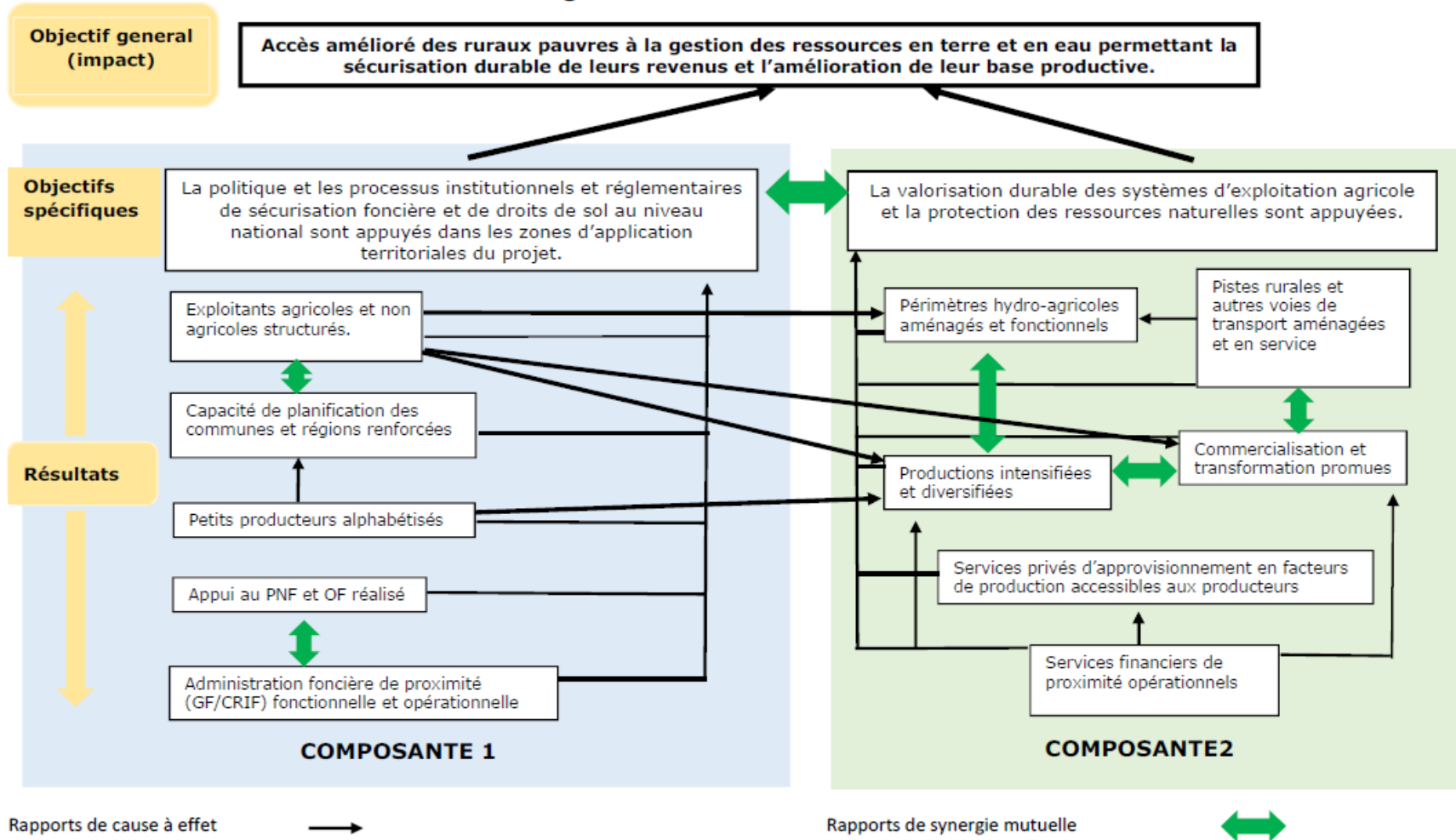
33. Après que les observations de l'IOE ont été dûment incorporées, l'ébauche est transmise à l'ESA et au Gouvernement pour analyse et observations. Les observations feront ressortir. i) les inexactitudes factuelles ; et ii) les divergences d'opinion, avec les éléments pouvant être utiles dans la mise au point définitive du rapport d'évaluation.

Étape 6: Mise au point, diffusion et suivi

- a. Dès réception des observations formulées par l'ESA et le Gouvernement, l'équipe d'évaluation achèvera la mise au point du rapport et préparera une Réponse aux commentaires. La Réponse aux commentaires et la version définitive seront transmises à l'ESA et au Gouvernement pour information.
- b. La direction du FIDA préparera sa réponse écrite au rapport d'EvPP, laquelle sera incluse dans le rapport final au moment de sa publication par IOE. La réponse de la direction fournira son avis sur les principales conclusions et son accord ou son désaccord avec les recommandations, ainsi qu'une appréciation d'ensemble du processus d'évaluation. En outre, la direction du FIDA rendra compte dans le Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA) de la mise en œuvre et du suivi des recommandations de l'EvPP adressées au FIDA (et non de celles s'adressant au gouvernement).
- c. Une fois que sa mise au point sera achevée, l'EvPP sera mise en forme et publiée sur le site web de l'IOE (<https://www.ifad.org/evaluation/reports/overview>).

Théorie de changement

AD2M – Théorie de changement



Évolution des superficies et des productions

<i>Menabe + Melaky</i>	<i>Cultures</i>	<i>Type</i>	<i>Situation sans projet</i>	<i>Situation avec projet</i>
Superficies (ha)	Cultures vivrières	Riz 1 ^{ère} culture	14 415	17 415
		Riz 2 ^{ème} culture	10 400	12 564
		Riz pluvial	0	1 050
		Manioc, maïs	6 866	10 039
		Haricot, lentilles, maraîchage	1 202	1 946
		Totaux	32 893	43 014
	Cultures de rente	Arachide	451	609
	Totaux	451	609	
	Totaux	33 344	43 623	
		100%	131%	
Productions (tonnes)	Cultures vivrières	Riz 1 ^{ère} culture	26 437	50 153
		Riz 2 ^{ème} culture	17 575	35 079
		Riz pluvial	0	2 700
		Manioc, maïs	20 932	48 298
		Haricot, lentilles, maraîchage	1 878	6 012
		Totaux	64 822	142 242
	Cultures de rente	Arachide	464	944
	Totaux	464	944	
	Totaux	65 286	143 186	
		100%	219%	
	À attribuer aux augmentations de productivité	100%	168%	

Source: RAP, Appendice 6, Analyse économique et financière, Tableau 5

Liste des personnes rencontrées

Objet: Entretiens téléphoniques avec les trois chargés de programme de pays du FIDA (21.09.2017)

Bamba Ibrahim, Présent CPM, FIDA

Messer Norman, CPM à la revue à mi-parcours, FIDA

Thierry Benoît, Premier CPM de la conception et mise en marche, FIDA

Objet: Réunion avec les responsables au niveau national (25.09.2017)

CAPFIDA

Rahaga Ndriana Miarindimby, Coordonnateur

UGP/AD2M

Rakotondratsima Andrianianaso, Coordonnateur Projet AD2M

Bureau FIDA

Harifetra Rachel Senn, Chargé d'Appui Programme

MPAE

Pierrot Serge Randrianaritiana, Secrétaire Général

Mamitiana Jaona, Coordonnateur Général de Projet

Raharinomena Fanja, Directeur de la Programmation et de Suivi Evaluation

Rakotomalala William, Directeur d'Appui aux Organisations Professionnelles du Monde rural

Raoniarinjaka Voahangy Arijaona, Directeur du Partenariat et de la promotion des investissements

Andrianarijaona Tahina, Chef de service

Objet: Réunion avec les responsables au niveau du bureau AD2M Morondava (26.09.2017)

ONGT

Randriamampianina Joel, Coordonnateur ONGT Saragna

Rakotondramavo Pierre Celestin, Coordonnateur Adjoint ONGT Saragna

Claudio Rowers, Socio organisateur ONGT Saragna

Razafintsalama Mahaleo, Coordonnateur ONGT CODE Menabe

Andriamifidy Rivoheri, Coordonnateur Adjoint CODE Menabe

Randriamandimbimanana Alfred, Coordonnateur ONGT MADE

Andriamiandrisoa Tantely Nambinina, Coordonnateur adjoint ONGT MADE

Services déconcentrés

Rakotonomenjanahary Philémon Albert, Chef Direction Régionale de Développement Rural Menabe

Donne Rosa, Direction Régionale de Développement Rural Menabe Menabe

Théodore Justin, Chef service appui aux Organisations de Producteurs

Objet: Réunion de travail avec les responsables de la commune Ambatolahy (27.09.2017)

ONGT

Randriamandimbimanana Alfred, Coordonnateur ONGT MADE

Andriamiandrisoa Tantely Nambinina, Coordonnateur adjoint ONGT MADE

Randrianantenaina Bezama, Animateur ONGT MADE

CECAM

Zafindrabe Maurice, Président Caisse CECAM

Ramarolahy G., Conseiller CECAM

R. Jocelyn Vincent de Paul, Conseiller CECAM

Rasoamampionona Florete, Présidente CECAM

Razanadranary Andoniaina Lucia, Animatrice CAE CECAM
 Marie Josephine, Membre CECAM
 Tian'Andrianarivelo Fitiavana Stella, Membre CECAM

Guichet Foncier

Rakotomanana Marius Danielson, Agent Foncier
 Rasoanirina Manitra, Agent Foncier
 Randrianarivony, Agent Foncier

UGP/ AD2M

Rakotondratsima Andrianiainasoa, Coordonnateur Projet AD2M
 Andriantsilavo Manoa, AD2M
 Ralimanana Behasina, AD2M
 Andrianatoandro Jean Maximin, AD2M

CAPFIDA

Rahaga Ndriana, Coordonnateur

Ministères sectoriels

Andrianarijaona Tahina, Direction Régionale de Développement Rural Menabe Menabe
 Rakotonandrasana Joelisoa, Chargé de suivi des projets
 Théodore Justin, Direction Régionale de Développement Rural Menabe Menabe

Commune Ambatolahy

Rakotonandrasana Phillipe Edmond, Maire

Objet: Réunion de travail avec les PPS Analambiby (28.09.2017)

PPS

Fenomanana Joelarson, PPS
 Razafy Gervais Fidelis, PPS
 Rafanomezantsoa Jeannot, PPS

Paysans

Manambitsoa Josoa, Paysan
 Lesoa Justin, Paysan

UGP/AD2M

Rakotondratsima Andrianiainasoa, Coordonnateur Projet AD2M
 Andriantsilavo Manoa, ROP AD2M
 Andrianatoandro Jean Maximin, RAOP/ AD2M

Objet: Réunion de travail avec les acteurs de la commune Ankilizato (29.09.2017)

Bao Christine, CAE
 Rasoamampionona Georgine, CAE
 Andriamiandrisoa Tantely NambininaRakotoniaina Théodore, CEP Haricot
 Ralaivao Tianarivo Norbert, CEP Haricot
 Rakotoarisoa Zarivola, CEP Haricot
 Hasinirina Claudia, CEP Haricot
 Christian Jean Rigobert, AGF
 Rakalamampionona Esther, CEP Haricot
 Santatriniaina Henrie Yvonne, CEP Haricot
 Rasoafara Anastasie, CAE
 Fanantenasoa Marie Suzie, CAE
 Razafimanantsoa Alberto, CAE
 Rasolonirina Hanitriniala, CAE
 Ramaroson Telolahy, Conseiller DRAE
 Rasolonirina Esther, CAE
 Randrianiaina Guy Claude, CEP Oignon
 Ravelomanantsoa Andrianasy, Secrétaire general Migodo II

Ratsiambakaina Eugène, PPS
 Fanomezantsoa Richard, Président AUE 3
 Rasoamananjara Honorine, Caissière CECAM
 Rasoanirina Olivia, Animatrice CAE CECAM
 Vololonirina Pierrette, CAE
 Mahatoy Bertin, Président AUE 1
 Tsihala Jean Claude, Secrétaire AUE
 Mbolazafy Nelson, Secrétaire AUE
 Rakotonindriana Odilon, Vice-Président Union
 Razafimandimby Samson, Paysan
 Rasoamampionona Henriette, CEP Haricot
 Fara Tahiry Menjarasoa, Chef de réseau hydro-agricole
 Amita Sylviane, CAE
 Rasoarimalala, CAE
 Rahonimalala Olga, CAE
 Nestorine Felofa, CAE
 Rahasiniaina Tafitasoa Bienvenue, CAE
 Ravelonalohotsy Jean Baptiste, CEP
 Jean Louis Armand, Vice-Président Union
 Andrianarijaona Tahiana, Chef de service MPAAE
 Rafenomanana Abel, CEP Haricot
 Rasoafara Victorine, CAE
 Victorine Clarisse, CAE
 Jules Alfred, Président AUE 7

Objet: Visite des champs des bénéficiaires de jeunes plants d'agrumes à Bekopaka (29.09.2017)

Naorisoa Jeannot, Arboriculteur
 Rabearivahiny Guy Richard Vinola, Pépiniériste

Objet: Visite des champs des bénéficiaires MPCP et adoptants cultures maraichères à Bekopaka (29.09.2017)

Jean Voky Tsaboto, Agriculteur, Promoteur
 Rabearivahiny Herintsoa, Agriculteur
 Rabeniriko Gutrand, Agriculteur
 Rakotoarisoa Feno, Agriculteur
 Rasoanirina Berthine, Agricultrice

Objet: Réunion avec les membres AUE Mivondrona Ankazomena (30.09.2017)

Elisabeth Justine, Agricultrice, Secrétaire de l'AUE
 Botoberintsoa, Agriculteur, Membre de l'AUE
 Rafidison Manampy, Agriculteur, Membre de l'AUE
 Fiarena Gervais, Agriculteur, Membre de l'AUE
 Lesabotsy Bernard, Agriculteur, Membre de l'AUE
 Vatandriny Charles Julien, Agriculteur, Membre de l'AUE
 Bavely Justine, Agricultrice, Membre de l'AUE
 Rasoaninanantena Clarisse, Agricultrice, Membre de l'AUE

Objet: Réunion avec les membres AEL Manomboarivo (30.09.2017)

Rabozivao Jeanne Noeline, Présidente de l'AEL
 Maharo Pelelo, Vice-Président
 Jimmy Joseph, Secrétaire
 Rakotorahalaha, Secrétaire
 Martial Joseph, Membre
 Razafinasolo Albert, Membre
 Andrianony Nestor Abdon, Membre
 Rafanoky Hoatsiky, Membre

Halieny Roziliny, Membre
 Charles Robertin, Membre
 Velotody Ernest, Membre
 Fiantona Pierre, Membre
 Bao Rostand, Membre
 Nambena Alfred, Membre
 Rasolo Florent, Membre

Objet: Réunion avec les usagers du PEC Kamoko et Ambararatabe (périmètre d'épandage de crue, Masoarivo) (30.09.2017)

Soamisy Jean Claude, Vice-Président COGEPEC Kamoko
 Berzeziky Mahatratry, Secrétaire COGEPEC Kamoko
 Ihaja Bohy Moussa, Conseiller COGEPEC Kamoko
 Tariky Rezara, Beneficiaire extension PEC
 Mbojohariko Mampihengo, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Rolfa Célestin, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Mahasolo Namoro, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Tsiory Gilbert, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Ratavilahy Mampihaingo, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Odine Davida, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Namie Cynthia, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Rakotoarimalala Berthin, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Andriamboavonjy Carlo, Bénéficiaire de l'extension PEC
 Noraly Vassily, Bénéficiaire de l'extension PEC

Objet: Réunion avec les adoptants CEP Apiculture à Ankilitelo (02.10.2017)

Andrianirina Johnson, Apiculteur
 Bezandry Tsilanizara, Apiculteur
 Manomboazy, Apiculteur
 Kesy Voahangy Yvette, Apicultrice
 Herindriany François, Apiculteur
 Johnson William, Apiculteur

Objet: Restitution de la mission à la salle de réunion MPAE (06.10.2017)

Randrianaritiana Pierrot, SG/ MPAE
 Ranarivelo Lucien, DGA/ MPAE
 Dolsain Guy Arvely, Chef de Région Melaky
 Jaona Mamitiana, Coordonnateur de Projet/ MPAE
 Rakotonaivo Hary Lala, Coordonnateur National FORMAPROD
 Rakotomalala Bruno, Responsable FIDA SCPP/ DPSE/ MPAE
 Ranarison Léonce, DPSE FIDA
 Ralijaona Claude Henri, Coordonnateur AROPA
 Soamihary Rachel Aimée, Coordinatrice Projet CAR/ MPAE
 Raharinaivo Virginia, Membre de la CAR/ MPAE
 Randrianantenaina Monja Jaona Ernest, Membre CNP, Représentant OPF CPM
 Randrema Zafindramiandra Rohiniaina, Collaborateur SACB/ MPAE
 Ramilavonjy Felanirina, Responsable suivi évaluation APSE/ MPAE
 Voahangy Arijaona, Directeur du PPI/ MPAE
 Razafindratsima Alain, RSE/ AD2M
 Rakotoniaina Noromalala, ONN
 Randrianaivomanana Andriatiana Luc, Chargée d'Etudes SAEPS/ DEEP
 Ramiliarijaona Saholy, DPV/ MPAE
 Rabeharisoa Haja, Chef de service DGR/ MPAE
 Rakotovao Roland, PCA FIFATA
 Rakotovololoarisoa Manoa, Représentante CMFI/ DGT/ MFB
 Ramanitohana Sehepardwin, Représentant de la DDRH/ MPAE
 Hoareau Marie Marcelline, DADFV/ MPAE

Andrianarijaona Mbola, Représentant GFD/ CCRF
Rahaga Ndriana, Coordonnateur
Andrianarijaona Tahina, Chef SSE/ APSE MPAE
Rakotonandrasana Joelisoa, Chargé de suivi des projets MFB
Andriamalala Fabien, MPAE
Rakotoarivelo Andriamasy Haingovola, DES MTP
Rakotoniaina Donné, Représentant M2PATE
Heyd Jean Charles, Consultant FIDA et AD2M
SENN Harifetra Rachel, CPO/ FIDA
Rakotondratsima Andrianiainasoa, Coordonnateur AD2M
Jaozandry René, DFLP/ MPAE
Rakoto Josoa Bruno, MPAE

Bibliographie

International Fund for Agricultural Development (IFAD), Independent Office of Evaluation (IOE). Evaluation Manual, Second Edition, Rome, 2015.

_____. Republic of Madagascar, Country strategic opportunities programme 2015-2019, Rome, November 2014.

_____. République de Madagascar, Projet d'Appui au Développement du Menabe et Melaky, (AD2M), Rapport d'achèvement de projet, Rome, 11 août 2016.

_____. République de Madagascar, Projet d'Appui au Développement de Menabe et de Melaky, Rapport du Président, Rome, 15 mars 2006.

_____. République de Madagascar, Projet d'Appui au Développement du Menabe et Melaky, (AD2M), Rapport d'achèvement de projet, Rome, 11 août 2016.

_____. President's memorandum. Proposed supplementary loan to the Republic of Madagascar for the Project to Support Development in the Menabe and Melaky Regions, Rome, 1 March 2012.

_____. Proposition de prêt et don à la République de Madagascar pour le Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky – Phase II (AD2M-II), Rapport du Président, Rome, 12 août 2015.

_____. République de Madagascar, Projet d'Appui au Développement de Menabe et de Melaky, Rapport du Président, Rome, 15 mars 2006.

_____. République de Madagascar, Projet d'Appui au Développement du Menabe et Melaky, (AD2M), Rapport d'achèvement de projet, Rome, 11 août 2016, Paragraphes 24-38.

_____. Bureau indépendant de l'évaluation. République de Madagascar, Évaluation de programme de Pays, Rome, octobre 2013.

_____. IOE. Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations Evaluated in 2016 (ARRI), Rome, 5 September 2017.

_____. Rapport du Président, Proposition de prêt et don à la République de Madagascar pour le Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky – Phase II (AD2M-II), Rome, août 2015.

_____. Bureau indépendant de l'évaluation. République de Madagascar, Évaluation de programme de Pays, Rome, octobre 2013.

_____. République de Madagascar. Projet d'Appui au Développement du Melaky et du Menabe (AD2M). Rapport de supervision, 01 décembre 2014.

République de Madagascar. Ministère Chargé de l'Agriculture et de l'Élevage. Projet d'Appui au Développement de Menabe et de Melaky, Rapport d'évaluation d'impacts de l'AD2M, mars 2016.

_____. Projet d'Appui au développement de Menabe et Melaky, mission de revue intermédiaire, Aide-Mémoire, Antananarivo, septembre 2009.

_____. Projet d'Appui au développement de Menabe et Melaky, Rapport de revue à mi-parcours, 14 -26 septembre 2012, Rapport No. 2861-MG, Rome, octobre 2012

_____. MCAR, AD2M. Rapport d'évaluation d'impacts du Projet AD2M, mars 2016.

_____. Ministère d'État en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement. Lettre de Politique Foncière 2015 – 2030, Antananarivo, version du 8 mai 2015.

- _____. Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, Direction Générale de l'Environnement. Programme d'Action National d'Adaptation au Changement Climatique, Antananarivo, sans date.
- International Initiative for Impact Evaluation. Impact evaluation of the programme supporting development of Menabe and Melaky regions in Madagascar, october 2017.
- UNDP. Human Development Report 2005, International cooperation at a crossroads . 2005. ISBN 0-19-530511-6.
- INSTAT. Enquête Périodique auprès des Ménages, 2005
- Ministère de l'Aménagement du Territoire. Diagnostic territorial dans le cadre de l'élaboration de SNAT, horizon 10 ans, 2007.
- Banque Mondiale. L'avenir de l'Afrique et le soutien de la banque mondiale, mars 2011, www.banquemondiale.org/strategieafrique.
- Sols de colline déboisée, favorables à des cultures pluviales et au pâturage.
- Sols alluviaux de zones d'épandage de crue avec remontée capillaire et très favorables aux cultures de rente de décrues de contre-saison.
- <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2013/06/05/madagascar-measuring-the-impact-of-the-political-crisis>.
- Passant de 80% en 2002 à 65% en 2008 (RAC).
- Observatoire du foncier (<http://www.observatoire-foncier.mg/>)
- W.A. Stoop. The System of Rice Intensification (SRI): Results from exploratory field research in Ivory Coast - Research needs and prospects for adaptation to diverse production systems of resource-poor farmers. West African Rice Development Association, 2005.
- AD2M. Rapport d'autoévaluation, page 16, 2016.
- AD2M. Contribution / commentaire de l'équipe du Projet AD2M sur la présentation sur l'évaluation d'impact, courriel du 7 août 2017.
- AD2M. Rapport d'auto évaluation des OP, 2016.
- RAP, AD2M: Annexe 4: Self-assessment of Internal Audit Capacities, 10 February 2015.
- Humphrey J H, Child under-nutrition, tropical enteropathy, toilets, and handwashing; Lancet, 2009.
- Bhutta ZA, Ahmed T, Black RE; Interventions for maternal and child undernutrition and survival. Lancet, 2008.
- OF. Perception et effets de la réforme foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar en 2011, les premiers résultats d'approfondissements et les points de réflexion pour l'opérationnel, version provisoire
- Mark Tadross, Luc Randriamarolaza, Zo Rabefitia, Zheng Ki Yip. Climate change in Madagascar; recent past and future, February 2008.
- Armel Gentien, Analyse du potentiel de mitigation aux changements climatiques, Mémoire de fin d'étude, Ecole Supérieure d'Agriculture d'Angers, juin 2010.